

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ
И ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*По материалам «круглых столов»
Комитета Государственной Думы по науке
и наукоёмким технологиям*

Издание Государственной Думы
Москва • 2013

УДК 347
ББК 67.404.3
В 74

Составители:

В. А. Черешнев – *председатель Комитета Государственной Думы по науке и наукоёмким технологиям;*

В. И. Панов – *руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по науке и наукоёмким технологиям;*

А. В. Тодосийчук – *заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по науке и наукоёмким технологиям;*

Н. Я. Лидэ – *заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по науке и наукоёмким технологиям;*

А. П. Ризопулу – *ведущий советник аппарата Комитета Государственной Думы по науке и наукоёмким технологиям;*

Ю. А. Орлова – *ведущий консультант аппарата Комитета Государственной Думы по науке и наукоёмким технологиям;*

В. Б. Фатеева – *консультант аппарата Комитета Государственной Думы по науке и наукоёмким технологиям;*

В. П. Фетисов – *помощник депутата Государственной Думы*

В 74 **Вопросы правового обеспечения научно-технической и инновационной деятельности.** По материалам «круглых столов» Комитета Государственной Думы по науке и наукоёмким технологиям. – М.: Издание Государственной Думы (электронное), 2013. – 128 с.

В работе «круглых столов» приняли участие депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, представители органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представители федеральных министерств и ведомств, руководители предприятий, научных и учебных учреждений, видные российские учёные.

В настоящем сборнике публикуются аналитические материалы, доклады и тезисы докладов участников «круглых столов», тексты произнесенных выступлений и статьи, а также рекомендации Комитета Государственной Думы по науке и наукоёмким технологиям, информационные материалы.

Издание предназначено для депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, работников федеральных органов власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, общественных организаций, научных и учебных заведений.

УДК 347
ББК 67.404.3

Часть первая

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОГО И ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В. А. ЧЕРЕШНЕВ,

*председатель Комитета Государственной
Думы по науке и наукоёмким технологиям*

Л. Э. МИНДЕЛИ,

*Директор Института проблем развития науки РАН,
член-корреспондент РАН*

В. П. ФЕТИСОВ,

помощник депутата Государственной Думы

Нормативно-правовые акты, определяющие основные направления развития фундаментальных научных исследований в Российской Федерации

Стратегические направления научно-технического развития России

Утвержденная Правительством Российской Федерации Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹ (далее – Концепция 2020) позволяет ориентироваться на основные направления государственной научно-технической политики. В частности, в целях создания эффективной национальной инновационной системы предусмотрено: «повысить эффективность сектора генерации знаний (фундаментальной и прикладной науки), так как происходит постепенная утрата созданных в предыдущие годы заделов, старение кадров, имеет место снижение уровня исследований, слабая интеграция в мировую науку и мировой рынок инноваций, и отсутствует ориентация на потребности экономики».

Концепция 2020 предусматривает:

повышение внутренних затрат на исследования и разработки до 2,5–3 процентов валового внутреннего продукта в 2020 году (в 2007 году – 1,1 процента), из них больше половины – за счет частного сектора;

повышение конкурентоспособности исследований и разработок, эффективности и результативности государственных расходов на их поддержку и развитие, в том числе путем:

определения и уточнения приоритетных направлений исследований и разработок на основе долгосрочных прогнозов научного и технологического развития;

введения института независимой оценки деятельности научных организаций государственного сектора в соответствии с международной практикой;

постепенного увеличения доли конкурсного финансирования научных иссле-

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации 17 ноября 2008 года №1662-р.

дований, расширения роли государственных фондов в финансировании фундаментальных исследований, распределения к 2010 году на конкурсной основе большей части бюджетных средств для финансирования фундаментальных исследований;

расширения состава инструментов финансирования государственного сектора науки, включая фундаментальную науку, опережающего развития инструментов финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, обеспечивающих рациональное разделение рисков между государством, наукой и бизнесом, увеличение софинансирования из внебюджетных источников;

поддержки на конкурсной основе среднесрочных комплексных программ развития ведущих научных и научно-образовательных организаций;

формирования и реализации комплекса мер по развитию негосударственного сектора науки;

развития материально-технической базы науки, включая развитие сети центров коллективного пользования;

создания 5–7 национальных исследовательских центров и поддержки формирования 20–30 исследовательских университетов для достижения научно-технологических прорывов по одному или нескольким приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и (или) реализации стратегических программ (проектов) национальной значимости, совершенствование системы государственных научных центров, направленное на повышение эффективности и конкурентоспособности российских разработок, включая поддержку обновления материальной базы опытных и исследовательских работ;

содействия развитию внутрифирменной (корпоративной) науки, расширения ее доступа к уникальному научному оборудованию в рамках поддерживаемой государством инновационной инфраструктуры (в частности к центрам коллективного пользования), поддержки распространения среди предприятий лучших достижений в организации внутрифирменных инновационных систем;

обеспечения государственной поддержки развития инжиниринга и проектной деятельности, поддержки проектов по созданию инжиниринговых центров, центров дизайна, сертификационных центров, содействие предприятиям в проведении технологического аудита;

осуществления модернизации кадровой политики российского сектора исследований и разработок, создания механизмов привлечения молодых специалистов в науку и инновационные виды деятельности (планирование карьеры, введение системы индивидуальных грантов для молодых ученых, их поощрений, государственного субсидирования ипотеки для молодых специалистов в сфере науки, инжиниринга, проектной деятельности, иных высокотехнологичных видов деятельности, предоставление грантов, займов и венчурное финансирование на реализацию собственных разработок);

реформирование системы оплаты труда в сфере науки и образования, устанавливающей зависимость оплаты труда от результатов и качества работы, внедрение новых форм финансирования фундаментальной науки (проектное финансирование, гранты и так далее);

содействие повышению качества менеджмента в научных организациях для реализации инновационных проектов и обеспечения эффективного взаимодействия с бизнесом;

содействие расширению и ускорению использования в экономике результатов российских исследований и разработок, в том числе путем развития инструментов трансфера результатов исследований и разработок между гражданской и военной сферой».

Кроме того, предусматривается: «на основе долгосрочных прогнозов технологического развития определять и регулярно уточнять приоритетные направления прикладной и фундаментальной науки, технологий и техники. Такие приоритеты

должны быть увязаны с задачами реализации конкурентных позиций российской экономики и требованиями национальной безопасности, что позволит сформировать технологический облик российской экономики, определяющий ее конкурентные преимущества по отношению к государствам-лидерам – США, Китаю и ведущим европейским государствам. Реализация приоритетов будет осуществляться как путем первоочередной поддержки фундаментальных и прикладных исследований в соответствующих областях, так и в рамках двух типов стратегических инновационных проектов».

Подписанные Президентом Российской Федерации в мае 2012 года указы^{2, 3, 4} конкретизируют направления реализации положений Концепции 2020, в том числе и в части развития науки и образования.

В Указе Президента Российской Федерации «О долгосрочной государственной экономической политике» указано:

утвердить до 31 декабря 2012 года основные государственные программы Российской Федерации, в том числе такие, как «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Культура России», «Социальная поддержка граждан», «Развитие науки и технологий» и «Развитие транспортной системы».

В Указе Президента Российской Федерации «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» указано следующее:

Обеспечить реализацию следующих мероприятий в области науки:

увеличение объемов финансирования государственных научных фондов, а также исследований и разработок, осуществляемых на конкурсной основе ведущими университетами;

утвердить в декабре 2012 года программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период.

Обеспечить достижение следующих показателей в области науки:

увеличение к 2018 году общего объема финансирования государственных научных фондов до 25 миллиардов рублей;

увеличение к 2015 году внутренних затрат на исследования и разработки до 1,77 процента внутреннего валового продукта с увеличением доли образовательных учреждений высшего профессионального образования в таких затратах до 11,4 процента.

До 1 января 2013 года обеспечить реализацию мероприятий, направленных на дальнейшее совершенствование и развитие института оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, в том числе:

завершить подготовку в 2012 году предложений: по созданию единой информационной базы научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, результатов интеллектуальной деятельности и технологий военного, специального и двойного назначения, конструкторской документации на продукцию военного назначения для их использования при создании инновационной продукции двойного и гражданского назначения.

В Указе Президента Российской Федерации «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» предусмотрена разработка и утверждение до 1 января 2013 года Стратегии развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года.

² Указ Президента Российской Федерации «О долгосрочной государственной экономической политике» от 7 мая 2012 года № 596.

³ Указ Президента Российской Федерации «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» от 7 мая 2012 года № 598.

⁴ Указ Президента Российской Федерации «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» от 7 мая 2012 года № 599.

Основные положения правового обеспечения научной и (или) научно-технической деятельности

В научной сфере обычно выделяют фундаментальные научные исследования, то есть экспериментальную или теоретическую деятельность, направленную на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей среды, и прикладные научные исследования, то есть исследования, направленные преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач. При этом эффективность научного процесса в значительной степени определяется совершенством организационных форм науки и выбором приоритетов научно-технологического развития.

Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике»⁵ (далее – Закон о науке) дано толкование понятий фундаментальные и прикладные исследования:

«фундаментальные научные исследования – экспериментальная или теоретическая деятельность, направленная на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей среды»⁶;

прикладные научные исследования – исследования, направленные преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач.

Экспериментальные разработки – деятельность, которая основана на знаниях, приобретенных в результате проведения научных исследований или на основе практического опыта, и направлена на сохранение жизни и здоровья человека, создание новых материалов, продуктов, процессов, устройств, услуг, систем или методов и их дальнейшее совершенствование».

Как свидетельствует мировой опыт, рано или поздно достижения фундаментальной науки начинают служить удовлетворению материальных или духовных нужд человека и всей цивилизации. При этом государство, поддерживая фундаментальные научные исследования, стимулирует приоритетные направления исследований, способствующих повышению национальной безопасности, росту конкурентоспособности производства и социального развития государства.

Как правило, фундаментальные науки опережают в своём развитии прикладные, создавая для них теоретический задел. Чтобы создать новый образец техники для вооружения, необходимо провести 10 прикладных исследований для разработки технологии и модели нового образца техники на базе и 50–70 фундаментальных исследований⁷.

Одна из насущных проблем современной организации науки – установление прочных, планомерных взаимосвязей и сокращение сроков движения в рамках цикла «фундаментальные исследования – прикладные исследования – экспериментальные разработки».

Непосредственная цель прикладных наук – применение результатов фундаментальных наук для решения не только познавательных, но и социально-практических проблем. Поэтому критерием их успеха служит не только достижение истины, но и мера удовлетворения социального заказа. На стыке прикладных наук и практи-

⁵ Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 27 августа 1996 года № 127-ФЗ.

⁶ Федеральный закон «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 декабря 2008 года № 309-ФЗ.

⁷ Данные из доклада представителя Росвооружения на заседании Комитета Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям. г. Дубна, Московская область, 28 июня 2012 года.

ки развивается особая область исследований – разработки, переводящие результаты прикладной науки в форму технологических процессов, конструкций, промышленных материалов.

Придавая большое значение развитию фундаментальной науки, как основы экономического, социального и культурного развития России, уже в первые годы постперестроечного периода России Президент РСФСР подписал Указ «Об организации Российской академии наук»⁸.

Многие положения Указа и сегодня не потеряли актуальности, а некоторые из них нашли отражение в действующих законодательных актах. К основополагающим положениям этого документа следует отнести: признание особой значимости для общества и государства фундаментальных исследований. Российская академия наук признана ведущей научной организацией страны, она наделена правами на самоуправление, управление, передаваемого ей, федерального движимого и недвижимого имущества, земельных участков. Государство взяло на себя обязанность материально-финансового обеспечения РАН.

В Указе было дано поручение Правительству:

«подготовить для внесения в Верховный Совет РСФСР предложения об освобождении учреждений, предприятий и организаций Российской академии наук от всех налогов, сборов и пошлин, в том числе на валютные средства, полученные от внешнеэкономической деятельности, с направлением этих сумм на развитие научной деятельности и подготовку высококвалифицированных кадров, укрепление материально-технической и социальной базы Академии;

при составлении проекта бюджета и платежного баланса РСФСР на 1992 год предусмотреть выделение ассигнований, в том числе в иностранной валюте, для приоритетного финансирования фундаментальных исследований, проводимых учреждениями Российской академии наук;

подготовить предложения по повышению социальной защищенности работников учреждений, организаций и предприятий Российской академии наук в условиях перехода к рыночной экономике».

В 1996 году Указом Президента одобрена Доктрина развития российской науки⁹. В Доктрине отмечается, что государство рассматривает науку и ее научный потенциал как национальное достояние, определяющее будущее нашей страны, в связи с чем, поддержка развития науки становится приоритетной государственной задачей. К важнейшим принципам государственной научной политики отнесено стимулирование развития фундаментальных научных исследований; создание условий для организации научных исследований и разработок в целях обеспечения необходимой обороноспособности и национальной безопасности страны; формирование экономических условий для широкого использования достижений науки; содействие распространению ключевых для российской экономики научно-технических нововведений.

В Доктрине указано: «Ключевым элементом реформирования системы управления сферой науки становится совершенствование механизмов финансирования, организации научных исследований и налоговой политики, а именно:

выделение средств из федерального бюджета на финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ гражданского назначения в размере 3 процентов его расходной части с ежегодным увеличением этого размера по мере стабилизации экономики до уровня, характерного для высокоразвитых стран;

обеспечение устойчивого государственного финансирования Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии образования, Российской академии ар-

⁸ Указ Президента РСФСР «О Российской академии наук» от 21 ноября 1991 года № 228.

⁹ Указ Президента Российской Федерации «О доктрине развития российской науки» от 13 июня 1996 года №884.

хитектуры и строительных наук, Российской академии художеств, государственных научных центров и организаций, работающих по приоритетным направлениям науки и техники, государственных университетов и других ведущих высших учебных учреждений, научных библиотек, музеев и информационных центров;

обеспечение множественности источников финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ за счет активной поддержки целевых государственных фондов;

создание благоприятных условий для инвестирования в науку средств промышленными предприятиями, банками, международными организациями и частными лицами;

развитие конкурсных начал в распределении средств на научные программы и проекты при открытости принимаемых решений и привлечении научного сообщества к контролю за использованием средств;

поэтапное введение федеральной контрактной системы в сфере научно-технических и опытно-конструкторских разработок;

введение налоговых и таможенных льгот для стимулирования и поддержки научной деятельности;

создание условий и предоставление необходимых ресурсов для участия российских ученых в международных проектах;

создание благоприятных условий для работы общественных научных объединений».

Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу¹⁰, О политике Российской Федерации в области развития национальной инновационной системы¹¹, ставят перед наукой исключительно важную задачу, связанную с переводом экономики на инновационный путь развития. В этих документах, в очередной раз, отечественная наука и технологии отнесены к числу высших приоритетов российского государства. Что же касается фундаментальной науки, то она отнесена к числу стратегических национальных приоритетов Российской Федерации и ей предопределена ведущая роль в формировании национальной инновационной системы.

В России фундаментальные научные исследования проводятся в академическом, вузовском секторах науки и научных организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, включая государственные научные центры. В процессе совершенствования структуры науки сегодня большое внимание уделяется развитию вузовской науки, созданию крупных научно-исследовательских центров.

В большинстве стран мира основной объем фундаментальных научных исследований выполняется в университетах, а также в государственных организациях и центрах, специализирующихся на фундаментальных научных исследованиях в важных для государства областях. В университетах США выполняется около 56% фундаментальных исследований. В странах Западной Европы основной объем фундаментальных научных исследований проводится в университетах и государственных научных центрах. Кроме этого, исследования ведут неприбыльные частные организации и лаборатории частных компаний. Общей тенденцией развития университетов и государственных научных центров является увеличение гибкости в привлечении источников финансирования и распоряжении ресурсами при повышении эффективности их использования.

¹⁰ Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу. Утверждены Президентом Российской Федерации 30 марта 2002 года.

¹¹ О политике Российской Федерации в области развития национальной инновационной системы. Утвержден Президентом Российской Федерации 1 марта 2004 года.

Субъекты научной и (или) научно-технической деятельности

Закон о науке дает представление о субъектном составе участников научно-технической деятельности¹²:

«Научная и (или) научно-техническая деятельность осуществляется в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, физическими лицами – гражданами Российской Федерации, а также иностранными гражданами, лицами без гражданства в пределах прав, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, и юридическими лицами при условии, если научная и (или) научно-техническая деятельность предусмотрена их учредительными документами».

Субъект научной деятельности осуществляет научную деятельность и имеет целью получить научный результат. К субъектам деятельности в области науки следует дополнительно отнести те организации и тех лиц, которые, например, обеспечивают и организуют научную деятельность. Статус субъекта научной деятельности и субъекта деятельности в области науки может быть определен через описание соответствующих прав и обязанностей по профилю и предмету деятельности.

Научный работник

Основным участником научного и (или) научно-технического процесса является физическое лицо – научный работник. «Правовой статус» исследователя, научного работника в российском законодательстве до настоящего времени не выступает в качестве самостоятельного предмета законодательного обеспечения.

Впервые статус физического лица – субъекта научной деятельности стал объектом внимания и получил законодательное закрепление в принятой в 1948 году Всемирной федерацией научных работников Хартии научных работников, а затем в 1969 году – в Декларации прав научных работников и в Декларации прав и обязанностей ученых, поддержанной этой Федерацией в Лиссабоне в 1990 году¹³. На основе этих документов ЮНЕСКО в 1974 году были разработаны и приняты Рекомендации о статусе научных работников. Данный международный правовой акт закрепил базовые принципы, на которых рекомендуется строить научную деятельность в странах – участницах ООН, условия деятельности, ответственности научных работников, а также предоставляемые им права. Членам ООН рекомендовано использовать положения Рекомендаций, приняв необходимые законодательные или другие меры стимулирования деятельности научного работника. При этом особое значение обращено на принятие мер моральной и материальной поддержки, поощрениям научных работников.

Для современного положения отечественной науки очень важны соблюдения содержащихся в документе ЮНЕСКО ведущих принципов государственной кадровой политики, к основным из которых отнесены:

создание условий для перемещения научных работников в пределах постоянного места работы;

предоставление молодым ученым возможностей для выполнения важных научных исследований и разработок в соответствии с их способностями;

учет во всех процедурах по оценке творческих способностей научных работников фактора их непостоянного проявления в устойчивой форме;

¹² Статья 3. Общие положения о субъектах научной и (или) научно-технической деятельности. Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике».

¹³ По вопросу «статуса научного работника» использованы сведения, подготовленные для системы Консультант Плюс «Комментарий к Федеральному закону «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ» Ф. Ф. Батаевым и Д. Ю. Корковиним).

стимулирование возможных переходов научных работников в новые области науки и техники, другие сферы, где в новом контексте могут найти лучшее применение приобретенный ими опыт и личные качества;

обеспечение беспрепятственного получения предложений и критики, адресованных со стороны коллег во всем мире;

международного признания, право на которое дают научные заслуги;

включение в условия найма письменных положений с ясным указанием, какими правами (если таковые имеются) пользуются работники (и там, где это необходимо, другие заинтересованные стороны) в связи с любым открытием, изобретением или усовершенствованием, ноу-хау, которые могут быть сделаны в ходе научных исследований и опытных разработок, выполняемых этими работниками.

В 2008 году на тридцать первом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ¹⁴ был принят Модельный закон о статусе ученого и научного работника. Целью принятого Модельного закона является создание правовых основ для разработки и реализации мер государственной поддержки и стимулирования научной, научно-технической, научно-педагогической и инновационной деятельности научных работников, направленных на содействие развитию науки в интересах экономического, социального и духовного прогресса государств-участников СНГ. Ряд государств содружества, на основании Модельного закона, приняли свои законы, устанавливающие права, обязанности научных работников и меры государственной поддержки их деятельности.

В Российской Федерации основные нормы и положения международных документов нашли свое отражение в Декларации прав и свобод человека и гражданина¹⁵, Конституции Российской Федерации, Законе о науке и ряде других нормативных актов.

Правовые основы оценки квалификации научных работников и критерии этой оценки определяются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной и научно-технической деятельности, и обеспечиваются государственной системой аттестации^{16, 17}.

Этот же федеральный орган устанавливает порядок аттестации научных работников организаций, подведомственных Российской академии наук. Правительством Российской Федерации устанавливаются ежемесячные выплаты за ученую степень работникам, занимающим в финансируемых за счет средств федерального бюджета научных организациях штатные должности, по которым, в соответствии с квалификационными требованиями, предусмотрены ученые степени¹⁸.

Правительством Российской Федерации¹⁹ установлена ежегодная денежная компенсация научным работникам, имеющим ученую степень, для приобретения научной литературы и оплаты научно-информационных услуг.

¹⁴ Постановление Ассамблеи государств-участников СНГ от 25 ноября 2008 года № 31-14.

¹⁵ Декларация прав и свобод человека и гражданина. Принята Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 года.

¹⁶ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» от 23 июля 2008 года № 160-ФЗ.

¹⁷ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 27 июля 2010 года № 198-ФЗ.

¹⁸ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» от 4 декабря 2006 года № 202-ФЗ.

¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации «О неотложных мерах по усилению государственной поддержки науки в Российской Федерации» от 7 мая 1997 года № 543.

Вопросы, касающиеся порядка предоставления молодым ученым социальных выплат на приобретение жилых помещений в рамках реализации мероприятий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, нашли отражение в федеральной целевой программе «Жилище» на 2011–2015 годы²⁰. По вопросу, касающемуся ежегодных оплачиваемых отпусков научным работникам, имеющим ученую степень, действует Постановление Правительства Российской Федерации «О ежегодных отпусках научных работников, имеющих ученую степень»²¹.

Правительством Российской Федерации устанавливаются оклады за звания действительных членов, членов-корреспондентов государственных академий наук, по представлению общего собрания государственной академии наук.

Научная деятельность, выполняемая на договорной основе, осуществляется по договорам на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ²². Общие требования или рекомендации к порядку оформления и представления результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд устанавливает Правительство Российской Федерации. По договору на выполнение научно-исследовательских работ исполнитель обязуется провести обусловленные техническим заданием заказчика научные исследования лично, а заказчик обязуется принять работу и оплатить ее. Исполнитель вправе привлекать к исполнению договора на выполнение научно-исследовательских работ третьих лиц только с согласия заказчика. По договору на выполнение опытно-конструкторских или технологических работ исполнитель обязуется разработать образец нового изделия, конструкторскую документацию или новую технологию, а заказчик обязуется принять работу и оплатить ее. При выполнении опытно-конструкторских или технологических работ исполнитель вправе привлекать к исполнению договора третьих лиц, если иное не предусмотрено договором. К отношениям исполнителя с третьими лицами применяются правила о генеральном подрядчике и субподрядчике.

Научная организация

Научной организацией в Российской Федерации признается юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также общественное объединение научных работников, осуществляющие в качестве основной научную и (или) научно-техническую деятельность, подготовку научных работников и действующие в соответствии с учредительными документами научной организации.

Научные организации подразделяются на научно-исследовательские организации, научные организации образовательных учреждений высшего профессионального образования, опытно-конструкторские, проектно-конструкторские, проектно-технологические и иные организации, осуществляющие научную и (или) научно-техническую деятельность.

Фундаментальные исследования выполняются научными организациями государственных академий наук, научными организациями высших учебных заведений и государственными научными центрами Российской Федерации. В России до настоящего времени не получило развития проведение фундаментальных исследований в научных организациях негосударственного сектора науки.

Основным источником финансирования научных исследований, и, в первую очередь фундаментальных, остаются федеральный бюджет и бюджеты субъектов

²⁰ Постановление Правительства Российской Федерации «О федеральной целевой программе «Жилище» от 17 декабря 2010 года № 1050.

²¹ Постановление Правительства Российской Федерации «О ежегодных отпусках научных работников, имеющих ученую степень» от 12 августа 1994 года № 949.

²² Классификация соответствует Гражданскому кодексу Российской Федерации и российскому законодательству.

Российской Федерации.

Законом о науке предусмотрена возможность финансирования научных организаций за счет получения дохода от сдачи в аренду с согласия собственника, без права выкупа, временно не используемого ими, находящегося в федеральной собственности имущества, в том числе недвижимого²³.

Субъектами научной деятельности могут быть государственные органы²⁴, муниципальные образования, организации, юридические и физические лица.

Государственные органы поддерживают научную деятельность по предметам своего ведения в соответствии с компетенцией путем бюджетного финансирования или иного содействия науке, а также путем создания и поддержки государственных систем аккредитации, аттестации, контроля, регистрации или иных, предусмотренных законодательством в области науки.

Юридические лица, в том числе не являющиеся научными организациями, имеют право на участие в научной деятельности в соответствии со своими учредительными документами и законодательством. Организации, в том числе союзы, ассоциации, объединения, обособленные подразделения²⁵, научные коллективы или иные структуры, не зарегистрированные в качестве юридического лица, участвуют в научной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Муниципальные образования участвуют в организации научной деятельности в соответствии со своей компетенцией.

Органы государственной власти Российской Федерации в соответствии с Законом о науке: гарантируют субъектам научной и (или) научно-технической деятельности свободу творчества, предоставляя им право выбора направлений и методов проведения научных исследований и экспериментальных разработок и защиту от недобросовестной конкуренции; признают право на обоснованный риск в научной и (или) научно-технической деятельности; обеспечивают свободу доступа к научной и научно-технической информации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации в отношении государственной, служебной или коммерческой тайны; гарантируют подготовку, повышение квалификации и переподготовку научных работников и специалистов государственных научных организаций; гарантируют финансирование проектов, выполняемых по государственным заказам».

Государственные академии наук

Государственные академии наук являются важнейшим субъектом научной и научно-технической деятельности, осуществляющим фундаментальные исследования. Законом о науке определены особенности правового статуса государственных академий наук, задачи и полномочия.

В отношении бюджетного финансирования государственных академий наук Законом о науке предусмотрено следующее:

1. Финансирование государственных академий наук осуществляется за счет средств федерального бюджета и иных, не запрещенных законодательством Российской Федерации, источников.

2. Российская академия наук, ее региональные отделения (Дальневосточное отделение Российской академии наук, Сибирское отделение Российской академии наук и Уральское отделение Российской академии наук) и отраслевые академии наук являются получателями и главными распорядителями средств федерального

²³ Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 8 мая 1998 года № 111-ФЗ.

²⁴ Понятие «государственные органы» включает в себя понятие «государственные органы власти».

²⁵ Понятие «обособленное подразделение» использовано в том же смысле, что в налоговом и трудовом законодательстве.

бюджета, в том числе средств, предназначенных для финансирования деятельности подведомственных организаций (включая организации научного обслуживания и организации социальной сферы), а также для осуществления государственных инвестиций в целях поддержки и развития научной, производственной и социальной инфраструктур государственных академий наук.

3. Средства федерального бюджета на проведение фундаментальных научных исследований выделяются государственным академиям наук в соответствии с программой фундаментальных научных исследований государственных академий наук.

4. В целях обеспечения стабильности финансирования фундаментальных научных исследований Правительством Российской Федерации принимается программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на срок не менее чем на пять лет. Данная программа включает в себя план проведения указанных исследований, основанный на планах фундаментальных научных исследований государственных академий наук, бюджетные проектировки расходов на проведение указанных исследований на срок действия этой программы.

5. В пределах полученного финансирования государственная академия наук самостоятельно определяет численность работников и систему оплаты труда в государственной академии наук и подведомственных ей организациях, а также основные направления расходования полученных средств.

6. Сокращение численности работников государственных академий наук, работников подведомственных им организаций (в том числе организаций научного обслуживания и организаций социальной сферы) не может служить основанием для уменьшения средств, предоставляемых государственным академиям наук за счет федерального бюджета на очередной и последующие годы.

Государственные научные центры Российской Федерации

Государственные научные центры Российской Федерации (далее – ГНЦ РФ) были созданы в целях сохранения в Российской Федерации ведущих научных школ мирового уровня, развития научного потенциала страны в области фундаментальных и прикладных исследований и подготовки высококвалифицированных научных кадров.

Правовой базой создания ГНЦ РФ явились Указ Президента Российской Федерации «О государственных научных центрах Российской Федерации»²⁶ и постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации «О первоочередных мерах по обеспечению деятельности государственных научных центров Российской Федерации»²⁷, Закон о науке.

К квалификационным признакам, необходимым научной организации для получения статуса ГНЦ РФ, отнесены такие, как наличие уникального опытно-экспериментального оборудования, научных работников и специалистов высокой квалификации, международное признание ее научной и научно-технической деятельности.

Система ГНЦ РФ объединяет научные организации России, представляющие собой крупные научно-технологические комплексы, выполняющие, как правило, полный цикл работ от фундаментальных и поисковых исследований до создания и освоения промышленных технологий. ГНЦ РФ располагают значительными материальными и трудовыми ресурсами, мощным научно-техническим потенциалом, уникальной опытно-экспериментальной базой, что составляет основу для осуществления инновационной деятельности, в том числе по получению на основе собственных разработок наукоемкой высокотехнологичной продукции, как для вну-

²⁶ Указ Президента Российской Федерации «О государственных научных центрах Российской Федерации» от 22 июня 1993 года №939.

²⁷ Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации «О первоочередных мерах по обеспечению деятельности государственных научных центров Российской Федерации» от 25 декабря 1993 года №1347.

тренного рынка, так и на экспорт.

ГНЦ РФ представляют собой сложные имущественные комплексы, оснащенные уникальным научно-технологическим оборудованием, стендами и установками национальной значимости: комплексы исследовательских реакторов и термоядерных установок, комплексы государственных эталонов Российской Федерации, аэродинамические и гидродинамические трубы, глубоководные опытные бассейны, установки для изучения противовирусных и вакцинных препаратов и для работы с биологическим материалом, инфицированным вирусом СПИД, летающие научно-исследовательские лаборатории, испытательные полигоны радиоастрономических комплексов и прочее, стенды для получения и испытания новых материалов, исследования робототехнических систем и другое.

Важнейшими направлениями научно-технической деятельности ГНЦ РФ, обеспечивающими решение экономических и социальных задач, включая вопросы национальной безопасности страны, являются: ядерная физика, атомная наука и техника, химия и новые материалы, опто- и фотоэлектроника, информатика и приборостроение, биотехнологии, вирусология и медико-биологические проблемы, робототехника и машиностроение, транспорт, космос и авиация, судостроение, навигация и акустика, водоснабжение и гидрогеология, электротехника, металлургия, метеорология, селекция растений.

ГНЦ РФ реализуют взаимосвязь фундаментальных исследований с прикладными разработками и промышленностью, обеспечивают цикл непрерывной подготовки специалистов высокой квалификации. Интеграция ГНЦ РФ с академическим и вузовским секторами науки и производством является необходимым условием для создания конкурентоспособной наукоемкой продукции.

Учитывая нарастание темпов процесса акционирования федеральных государственных унитарных предприятий, возрастание роли акционерных обществ, вносящих существенный вклад в реализацию критических технологий Российской Федерации, и необходимость поддержки их научно-технической деятельности в современных условиях, был принят Федеральный закон «О внесении изменения в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»²⁸, который снял существовавшее ограничение права научных организаций, выполняющих задания государственного значения и в интересах государства, претендовать на статус ГНЦ по признаку подведомственности федеральному органу исполнительной власти, государственной академии наук или ее региональных отделений. Закон закрепляет возможность научных организаций, независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, получить статус государственных научных центров Российской Федерации. Таким образом, в институт государственных научных центров Российской Федерации сегодня могут входить государственные научные центры, созданные субъектами Российской Федерации и негосударственными структурами. Вполне естественно, финансирование деятельности таких ГНЦ будет осуществляться их учредителями. При этом сохраняется порядок и требования к квалификационным признакам, необходимым научной организации для получения статуса государственного научного центра,

Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт»

В настоящее время во многих странах создаются так называемые «Центры превосходства» для концентрации ресурсов вокруг одного из структурных подразделений науки, в целях быстрого достижения мирового уровня в какой-либо области фундаментальной или прикладной науки либо технологии.

В определенной мере аналогом зарубежных центров превосходства является Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт» (далее – НИЦ

²⁸ Федеральный закон «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» от 27 декабря 2009 года № 358-ФЗ.

КИ). Он создан в соответствии с Федеральным законом «О национальном исследовательском центре «Курчатовский институт»²⁹, разработанным во исполнение Указов Президента Российской Федерации «О пилотном проекте по созданию национального исследовательского центра «Курчатовский институт»³⁰ и «О дополнительных мерах по реализации пилотного проекта по созданию национального исследовательского центра «Курчатовский институт»³¹.

Закон о национальном исследовательском центре разработан в целях формирования технологической базы инновационной экономики, обеспечения научно-технологического прорыва в области реализации приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации, создания правовых и организационных основ деятельности новых научных инновационных структур.

В задачу национального исследовательского центра входит осуществление проведения полного инновационного цикла научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, включая создание промышленных образцов, по приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники в Российской Федерации: «Индустрия наносистем и материалов» и «Энергетика и энергосбережение», осуществлению координации научной деятельности по реализации президентской инициативы «Стратегия развития наноиндустрии», выработки принципов построения и функционирования национальных исследовательских центров.

Научный потенциал, необходимый для реализации указанных задач и проектов, в значительной мере сосредоточен в ядерно-физических центрах, имеющих крупные, уникальные исследовательско-технологические установки и комплексы.

Достижение требуемой степени координации и концентрации ресурсов возможно посредством создания национального исследовательского центра «Курчатовский институт» на базе Федерального государственного учреждения Российский научный центр «Курчатовский институт».

Закон закрепляет правовое положение НИЦ КИ как федерального бюджетного учреждения. Полномочия учредителя НИЦ КИ от имени Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации.

Полномочия собственника имущества, находящегося в оперативном управлении НИЦ КИ, от имени Российской Федерации осуществляет уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти.

Согласно закону НИЦ КИ осуществляет от имени Российской Федерации в порядке и объеме, устанавливаемых Правительством Российской Федерации, полномочия учредителя и собственника имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных государственных учреждений, участвующих в пилотном проекте по созданию НИЦ КИ.

НИЦ КИ для достижения целей, установленных законопроектом, разрабатывает Программу совместной деятельности организаций, участвующих в пилотном проекте по созданию НИЦ КИ, на срок до 5 лет, которая утверждается Правительством Российской Федерации.

Законодатели считают, что реализация Закона создаст и обеспечит нормативно-правовые условия эффективного функционирования НИЦ КИ в качестве ключевого элемента национальной инновационной системы и позволит:

эффективно координировать и управлять сетью уникальных ядерно-физиче-

²⁹ Федеральный закон «О национальном исследовательском центре «Курчатовский институт» от 27 июля 2010 года № 220-ФЗ.

³⁰ Указ Президента Российской Федерации «О пилотном проекте по созданию национального исследовательского центра «Курчатовский институт» от 28 апреля 2008 года № 603.

³¹ Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по реализации пилотного проекта по созданию национального исследовательского центра «Курчатовский институт» от 30 сентября 2009 года № 1084.

ских установок и комплексов для решения общегосударственных задач;

объединить и сконцентрировать возможности уникальных исследовательских комплексов для решения задач модернизации экономики страны;

сконцентрировать ресурсы, направляемые на развитие и обеспечение деятельности уникальных комплексов;

исключить дублирование и взаимную конкуренцию внутри страны и в международных проектах;

ускорить вовлечение результатов исследований и разработок в хозяйственный оборот.

В России предполагается создать еще 5–7 аналогичных центров.

Научные организации высших учебных заведений

Особенность вузовской науки на сегодняшний день состоит в том, что уровень ее развития при международных сопоставлениях достаточно низкий. За рубежом удельный вес сектора высшего образования в общем объеме внутренних затрат на исследования и разработки колеблется от 17% в среднем по странам ОЭСР и 23,7% по странам – членам ЕС-27 (в США – 12,8%, Японии – 11,6%, Германии – 17,3%), до 48–53% в странах с относительно небольшим научным потенциалом (Литва – 52,7%, Турция – 47,4%, Греция – 50,4%). В России значение данного показателя – лишь 7,1%. При этом существенные объемы бюджетных средств, выделяемые на содержание вузов, практически полностью предназначаются для образовательных нужд.

Правительство Российской Федерации стремится изменить ситуацию. Значительные усилия руководство страны направлены на стимулирование исследовательской деятельности и инновационного развития в высшем образовании. Реализована финансовая поддержка инновационных программ 57 вузов (в 2005–2008 годах на эти цели было выделено 30 миллиардов рублей). Создается сеть федеральных и национальных исследовательских университетов с целью выхода на мировой уровень образовательных организаций, способных взять на себя ответственность за сохранение и развитие кадрового потенциала науки, высоких технологий и профессионального образования, развитие и коммерциализацию высоких технологий. Сеть состоит из Московского и Петербургского, восьми федеральных университетов, а также двадцати девяти национальных исследовательских университетов, отобранных на конкурсной основе. Предполагается, что число таких вузов будет постепенно расти. Сформированы программы развития национальных исследовательских университетов, включая создание инновационной инфраструктуры, развитие исследовательской деятельности, на реализацию которых в 2009–2010 годах было выделено 8,42 миллиарда рублей. Всего же на развитие сети федеральных и национальных исследовательских университетов только на 2010–2012 годы дополнительно выделены ресурсы объемом более 30 миллиардов рублей.

Основными федеральными законами, регулирующими правоотношения в образовательной сфере являются Федеральный закон «Об образовании»³² и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (далее – Закон о высшем образовании)³³.

Законодатель предусмотрел создание следующих видов высших учебных заведений: федеральный университет, университет, академия и институт.³⁴

Перечисленные виды высших учебных заведений должны заниматься следую-

³² Федеральный закон «Об образовании» от 10 июля 1992 года № 3266-1.

³³ Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ.

³⁴ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов» от 10 февраля 2009 года № 18-ФЗ.

щими направлениями научных исследований:

федеральный университет – фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук;

университет – фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук;

академия – фундаментальные и прикладные научные исследования преимущественно в одной из областей науки или культуры;

институт – фундаментальные и (или) прикладные научные исследования.

В отношении университетов, находящихся в ведении Российской Федерации, в равной степени эффективно реализующих образовательные программы высшего профессионального и послевузовского профессионального образования и выполняющих фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук, может устанавливаться категория «национальный исследовательский университет».

Федеральным законом «**О Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете**»³⁵ два ведущих классических университета России наделены особым статусом. Они признаны уникальными научно-образовательными комплексами, «включающими в себя структурные подразделения без прав юридического лица и юридические лица, старейших высших учебных заведений страны, имеющих огромное значение для развития российского общества».

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что Закон о высшем образовании не дает количественных соотношений образовательной и научной деятельности высшего профессионального образовательного учреждения.

В определенной мере вопрос о правовом статусе научных формирований высших учебных заведений разрешается Законом «О высшем послевузовском образовании» следующим образом:

«В системе высшего и послевузовского профессионального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации могут создаваться и действовать научно-исследовательские и проектные институты, конструкторские бюро, учебно-опытные хозяйства, клинические базы образовательных учреждений медицинского образования, опытные станции и иные организации и учреждения, деятельность которых связана с образованием и направлена на его обеспечение»³⁶.

Организационно-правовая форма научных организаций

Вопрос об организационно-правовой форме научных организаций до настоящего времени находится в центре внимания специалистов в области гражданского права. Это связано с тем, что организационно-правовая форма определяет права организации, в том числе и имущественные, механизм бюджетного финансирования. Уточнение организационно-правового положения учреждения, корректируется структура соответствующей отрасли.

Примером тому служит разработанная Министерством образования и науки Российской Федерации Стратегия Российской Федерации в области развития науки

³⁵ Федеральный закон «О Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» от 10 ноября 2009 года № 259-ФЗ.

³⁶ В редакции 22 июля 2004 года в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 июля 2004 г. № 122-ФЗ.

и инноваций на период до 2015³⁷.

Организационно-правовая структура государственного сектора науки по идее авторов Стратегии должна к 2010 году должна была измениться следующим образом:

Удельный вес в общем числе организаций государственного сектора науки	2005 год	2008 год	2010 год
Государственные унитарные предприятия	48,0 %	2,4 %	1,3 %
Государственные учреждения	50,0 %	28,6 %	25,0 %
Государственные автономные учреждения ³⁸	0 %	11,9 %	21,9 %
Государственные автономные некоммерческие организации	0 %	9,5 %	15,6 %
Акционерные общества, более 50% акций которых находится в федеральной собственности	2,0 %	47,6 %	36,3 %
Итого	100 %	100 %	100 %
<i>Число организаций (справочно)</i>	<i>2600</i>	<i>2100</i>	<i>1600</i>

Ниже приведены предложения Минобрнауки России структурирования отечественной науки.

Удельный вес в общем числе организаций государственного сектора науки	2005 год	2008 год	2010 год
академический сектор	32,7 %	31,0 %	34,4 %
прикладной сектор	48,1 %	44,3 %	31,3 %
вузовский сектор науки	19,2 %	24,8 %	34,4 %
Итого	100 %	100 %	100 %
<i>Число организаций (справочно)</i>	<i>2600</i>	<i>2100</i>	<i>1600</i>

³⁷ Стратегия Российской Федерации в области развития науки и инноваций на период до 2015 года, приложение 8 «Перспективный облик государственного сектора науки».

³⁸ Федеральный закон «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ.

Федеральным законом «Об автономных учреждениях» автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах).

Автономное учреждение является юридическим лицом и от своего имени может приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Закон наделил автономные учреждения правами ведения коммерческой деятельности, самостоятельностью в решении финансовых вопросов.

В случае исполнения плана Министерства в России государственный сектор науки к 2010 году сократился бы на 1000 научных организаций и при этом существенным образом пострадал бы сектор прикладной науки.

Очередной этап «реформирования» осуществляется в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Закон 83-ФЗ)³⁹.

Закон 83-ФЗ внес изменения в ряд правовых актов, в том числе в Гражданский, Бюджетный кодекс Российской Федерации и ряд иных федеральных законов и подзаконных актов. В результате чего:

- изменено правовое положение существующих бюджетных учреждений;

- изменен механизм финансового обеспечения бюджетных учреждений с расширенным объемом прав. Осуществлен перевод со сметного финансирования на субсидии в рамках выполнения государственного задания на оказание государственных (муниципальных) услуг;

- предоставлено право бюджетным учреждениям заниматься приносящей доходы деятельностью, доходы поступают в самостоятельное распоряжение этих учреждений;

- устранена субсидиарная ответственность государства по обязательствам бюджетных учреждений с расширенным объемом прав;

- расширены права бюджетных учреждений по распоряжению любым закрепленным за учреждением движимым имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, перечень которого устанавливает орган публичной власти – учредитель соответствующего учреждения;

- создан новый тип государственных (муниципальных) учреждений – казенное учреждение, статус которых, по сути, совпадает с закрепленным в действующем законодательстве нынешним статусом бюджетного учреждения с дополнительным ограничением в виде зачисления всех доходов, полученных от приносящей доходы деятельности, в соответствующий бюджет.

Следует обратить внимание на то, что Закон 83-ФЗ внес изменения в систему финансирования бюджетных учреждений, в том числе и учреждений государственного сектора науки.

В настоящее время продолжается процесс уточнения организационно-правовой формы научной организации государственного сектора науки. Проектом федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴⁰, вносятся существенные изменения.

В соответствии с законопроектом юридические лица «делятся» на корпоративные и унитарные организации, что позволяет, по мнению разработчиков проекта, закрепить общие нормы, касающиеся коммерческих корпораций (хозяйственных товариществ, хозяйственных обществ и производственных кооперативов) и некоммерческих корпораций – потребительских кооперативов (включая садоводческие, огороднические, дачные «некоммерческие объединения граждан») и общества взаимного кредитования и взаимного страхования), общественных организаций граждан (включая политические партии, профсоюзы и созданные гражданами объединения

³⁹ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 8.05.2010 года № 83-ФЗ.

⁴⁰ Проект федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также отдельные законодательные акты Российской Федерации». Внесен на рассмотрение Государственной Думы Президентом Российской Федерации в апреле 2012 года.

по интересам), ассоциаций или союзов (включая торгово-промышленные, адвокатские и нотариальные палаты, объединения (союзы) работодателей, некоммерческие партнерства), а также коммерческих унитарных организаций (государственных и муниципальных унитарных предприятий) и некоммерческих унитарных организаций (фондов, учреждений и религиозных организаций). Такой подход, в основном, сохраняя сложившиеся организационно-правовые формы юридических лиц, в том числе некоммерческих организаций, позволяет урегулировать общие элементы их гражданско-правового статуса.

Выделение корпораций как особого вида юридических лиц позволило закрепить непосредственно в ГК общие нормы, касающиеся статуса (прав и обязанностей) как самих корпораций, так и их участников, что, в свою очередь, привело к расширению прав и защиты интересов участников любой корпорации, а не только участников хозяйственных обществ. Законодательно закрепляется появившаяся в арбитражно – судебной практике новая форма защиты имущественных интересов участников корпорации – восстановление утраченных помимо их воли прав участия в ней («восстановление корпоративного контроля»), обеспечивающая права и интересы лиц, пострадавших от необоснованного «списания» акций и долей участия, «корпоративных захватов» и тому подобных неправомерных действий и злоупотреблений.

Законопроект предусматривает для юридических лиц, являющихся некоммерческими организациями две организационно правовые формы: некоммерческая корпорация и некоммерческое унитарное предприятие. К некоммерческим унитарным организациям отнесены общественные, благотворительные и иные фонды, государственные академии наук.

Объект научно-технической деятельности

Предметом и объектом правового регулирования в области науки являются результаты деятельности. Результатами фундаментальных исследований, в основной своей части, являются научные публикации, прошедшие в установленном порядке рецензирование уполномоченными представителями научного сообщества и обсуждение. Результаты фундаментальных исследований, как правило, относят к категории объектов авторского права.

Универсальной квалификацией результатов научной деятельности является их отнесение к категории объектов интеллектуальной собственности. Объектам интеллектуальной собственности присущи некоторые свойства. Они могут быть представлены как объекты права и участвовать в экономическом обороте.

Интеграция науки, образования и промышленности

Позитивные изменения отечественной экономики, ориентация ее развития по инновационному пути требуют опережающей подготовки кадров, способных участвовать в освоении новейших научно-технологических достижений.

Многолетняя практика дает один из наиболее действенных «рецептов» решения задачи опережающей подготовки высокопрофессиональных кадров для науки, образования и производства на базе научно-образовательных структур, создаваемых в процессе интеграции науки, образования и производства. В историческом аспекте, как правило, активная фаза развития интеграции науки и образования отмечается в период острой потребности опережающей подготовки кадров для решения особо важных приоритетных государственных комплексных задач. Инициаторами создания структур интеграции науки и образования, занимающихся опережающей подготовкой кадров, чаще всего были и остаются ведущие ученые Российской академии наук, высших учебных заведений.

Сегодня наука и образование в России – это две самостоятельные сферы деятельности, правоотношения субъектов которых определяются «отраслевыми» нормативными правовыми актами. В силу объективных и субъективных обстоятельств вопросы интеграции науки, образования и производства в законах и подзаконных актах,

регулирующих научную и образовательную деятельность, в постперестроечный период были отражены крайне недостаточно.

В 1996 году была принята президентская федеральная целевая программа «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997–2000 годы»⁴¹, затем была принята федеральная целевая программа «Интеграция науки и высшего образования на 2002–2006 годы»⁴².

Анализируя результаты реализации ФЦП «Интеграция», следует отметить, что она в сложных экономических условиях стимулировала развитие процесса интеграции и в определенной мере позволяла решить кадровые проблемы науки и образования. Программа способствовала созданию базовых кафедр, проблемных лабораторий, учебно-научных центров, центров коллективного пользования, участию научных работников в образовательном процессе, привлечению студентов к научным исследованиям в научных организациях и так далее. Даже после завершения ФЦП «Интеграция» высшие учебные заведения и научные организации изыскивали возможность сохранять и развивать центры коллективного пользования, учебно-научные центры, базовые кафедры, проблемные лаборатории и так далее.

Понимая важность процесса интеграции науки, образования и производства, Совет Безопасности Российской Федерации и президиум Государственного Совета Российской Федерации в принятом решении по вопросу «О политике Российской Федерации в области развития национальной инновационной системы» (февраль 2004 года) поручил Правительству Российской Федерации решить задачу по «обеспечению интеграции науки, образования, промышленности и агропромышленного комплекса путем создания интегрированных структур, ориентированных на разработку, серийное производство и реализацию инновационной продукции (услуг), в том числе, в кооперации с малыми высокотехнологичными инновационными предприятиями».

В итоговых документах заседаний Совета при Президенте Российской Федерации по науке, технологиям и образованию, состоявшихся 26 октября 2004 года и 9 февраля 2004 года Правительству Российской Федерации поручено:

«...внести в Государственную Думу в установленном порядке проекты федеральных законов, обеспечивающих создание интегрированных научно-образовательных структур;

...утвердить порядок финансирования и нормативные правовые акты, обеспечивающие подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием в организациях, находящихся в ведении Российской академии наук».

Первые шаги в направлении «снятия правовых барьеров интеграции науки и образования» характеризовались созданием федерального государственного учреждения высшего профессионального образования в Российской академии наук. Был создан Академический физико-технологический университет РАН, основными задачами которого являются реализация образовательных программ высшего и профессионального образования и проведение фундаментальных и прикладных исследований, а также опытно-конструкторских работ.

После продолжительных дискуссий в 2007 году был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки»⁴³ (далее – Закон об интеграции)

⁴¹ Федеральная целевая программа «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997–2000 годы». Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1996 года № 1062.

⁴² Федеральная целевая программа «Интеграция науки и высшего образования на 2002–2006 годы». Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2001 года № 660.

⁴³ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты

Федеральный закон давал право научной организации и образовательному учреждению высшего профессионального образования осуществлять между собой сотрудничество и координацию своей деятельности, в том числе на договорной основе, а также путем создания объединений научных организаций и образовательных учреждений высшего профессионального образования в форме ассоциаций или союзов в соответствии с законодательством Российской Федерации. Договор давал право научной организации создавать структурное подразделение (лабораторию), осуществляющую научную и (или) научно-техническую деятельность на базе образовательного учреждения высшего профессионального образования с учетом образовательных программ и тематики научных исследований.

Научная организация должна предоставить образовательному учреждению высшего профессионального образования в пользование движимое и недвижимое имущество, а сама получает право использовать движимое и недвижимое имущество, принадлежащее образовательному учреждению высшего профессионального образования на праве собственности или оперативного управления. Между такими государственными некоммерческими организациями указанные отношения могут осуществляться на безвозмездной основе.

Анализируя правоприменительную практику Закона об интеграции, следует признать, что он требует существенного развития и, в первую очередь, в части более активного вовлечения в этот процесс бизнеса, производителя товаров и услуг.

На наш взгляд, недопустимо ограничивать процесс только интеграцией науки и образования, как это сделано в Законе об интеграции, и не вовлекать в него промышленность и агропромышленный комплекс. Именно практика применения научных разработок и знаний определяют достижение конечной цели деятельности субъектов интеграции – науки и образования. Промышленность заинтересована в использовании достижений науки, получении кадров, способных обеспечивать реализацию этих достижений. Отношение промышленности, бизнеса является главным индикатором «эффективности интеграции», качества подготовки кадров, степени ориентации науки на реальное производство.

У бизнеса все больше и больше появляется проблем кадрового обеспечения высокотехнологичных производств, обостряются проблемы закупки зарубежных технологий, внедрение которых обеспечит конкурентоспособность на рынке. Зарубежные фирмы не заинтересованы уступать российский и зарубежный рынок и так далее. Бизнес вынужден обращаться к образованию и науке: он начинает оказывать поддержку структурам интеграции науки и образования, создавать негосударственные образовательные учреждения, участвовать в финансировании научных и научно-технических программ и проектов. Процесс идет крайне медленно, но есть основания полагать, что органы государственной власти рано или поздно создадут в России условия, когда бизнесу будет выгоднее быть полноправным участником интеграции науки и образования.

Решая вопрос интеграции, нельзя обойти вниманием интересы научно-педагогических работников и обучающихся.

Интерес обучающихся состоит в желании после окончания образовательного учреждения работать по специальности, иметь перспективы служебного и творческого роста, и также достойное материальное обеспечение. Пока этот интерес реализуется при поступлении на работу в зарубежные фирмы.

Что же касается научно-преподавательских кадров, то их интерес состоит в обеспечении достойных условий труда и быта.

Государство также имеет вполне определенный интерес: использовать процесс интеграции образования, науки, производства, агропрома, бизнеса в качестве одного из направлений формирования национальной инновационной системы, опережающей подготовки кадров для науки, образования, отраслей экономики.

Учитывая интересы субъектов процесса интеграции, разрабатываемые нормативные правовые акты, на наш взгляд, должны:

определить более четко цель и задачи интеграции;

установить правоотношения между участниками процесса интеграции – государства, науки, образования, производства, бизнеса, позволяющие находить возможность решения своих задач;

отражать специфику создания каждой из форм интеграции, получивших развитие и признание в настоящее время (базовая кафедра, научно-образовательный центр, центр коллективного пользования и так далее);

определять меры и механизм государственной поддержки этого процесса (решение вопросов финансирования образовательной деятельности, научных формирований ВУЗов, государственных академий наук);

предоставлять льготы по налогообложению имущества и земельных участков; стимулировать участие производства и бизнеса в создании и функционировании структур интеграции;

решать вопросы востребованности специалистов, получивших опережающее образование, стимулирования их закрепления в отечественных организациях и учреждениях;

содержать меры привлечения научно-педагогических работников к работе структур интеграции науки, образования и производства.

Естественно решить весь комплекс перечисленных вопросов путем внесения изменений только в закон «Об образовании», федеральные законы «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и «О науке и государственной научно-технической политике» практически невозможно.

Предстоит вносить также изменения в бюджетное законодательство, чтобы научные организации, государственные академии наук имели право получения из федерального бюджета средства финансирования образовательной деятельности; вносить изменения в налоговое, земельное законодательство по вопросам налогообложения имущества, земельных участков учреждений науки и образования, а также стимулирования участия производства и бизнеса в процессе интеграции.

Необходимо также принимать дополнительные нормативные правовые акты, стимулирующие закрепление молодых специалистов на отечественных предприятиях.

Следует учитывать еще одно немаловажное обстоятельство. В первую очередь это касается науки и образования. Нельзя забывать, что это два равноправных партнера, сохранившие высокий потенциал для обеспечения государства новыми знаниями и высокопрофессиональными кадрами. Создание научно-образовательной структуры (комплекса, центра, кафедры) путем ущемления интересов одного из этих партнеров недопустимо. К сожалению подобного рода намерения проявляются.

Совершенствование правового обеспечения интеллектуальной собственности и средств индивидуализации как одно из направлений охраны результатов исследований, выполненных научными организациями

Имущественные права научных организаций на результаты научной и научно-технической деятельности определяются нормативными правовыми актами по вопросам охраны объектов интеллектуальной собственности. В настоящее время в Государственной Думе на рассмотрении находится проект федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ГК-4). Это далеко не первый этап совершенствования нормативно-правовой базы охраны объектов интеллектуальной собственности. В отношении научных организаций по указанному вопросу важен Раздел VII «Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации».

Вносимые в часть четвертую изменения условно можно разграничить на три блока:

меры, направленные на регулирование использования результатов интеллектуальной деятельности в сети Интернет и иных информационно-телекоммуникационных сетях;

блок изменений, связанных с необходимостью дальнейшего совершенствования правового регулирования отношений в области патентного права, прав на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий и других;

поправки, направленные на решение вопросов, возникших в ходе практического применения положений раздела VII ГК-4.

Остановимся на некоторых нововведениях в ГК-4.

Для решения задачи, связанной с нарушением интеллектуальных прав в сети Интернет введена новая статья 1253¹ ГК-4, предусматривающая общие принципы ответственности информационных посредников (интернет-провайдеров). Ее содержание состоит в том, что информационные посредники, осуществляющие передачу материалов в сети Интернет или предоставляющие третьим лицам возможность размещения материалов в сети Интернет, несут ответственность за нарушение интеллектуальных прав на общих основаниях, предусмотренных ГК, при наличии вины. Чтобы этого не допускать, в статье перечислены условия, которые необходимо исполнять при передаче материалов в сети Интернет.

Обладатель прав на объект интеллектуальной собственности наделяется исключительным правом сделать заявление о предоставлении любым лицам возможности безвозмездно использовать соответствующий результат интеллектуальной деятельности на определенных им условиях и в течение указанного им срока. По существу вводится новая возможность распоряжения исключительным правом в виде предоставления правообладателем права свободного использования конкретного результата интеллектуальной деятельности в определенных пределах, что, по мнению законодателя, должно ускорить освоения новых технологий и процессов.

В ГК-4 более подробно разработаны положения об особом виде лицензионного договора, заключаемого правообладателем с пользователем в отношении программы для ЭВМ или базы данных в упрощенном порядке (так называемая оборотная лицензия). Скорректирован круг ограничений исключительного права, с тем, чтобы установить точный перечень случаев и условий свободного использования объектов авторских и смежных прав с учетом существующих возможностей их воспроизведения в электронной форме и доведения до всеобщего сведения через информационно – телекоммуникационные сети.

Одним из важнейших изменений в сфере промышленной собственности является замена проверочного порядка регистрации договоров о распоряжении исключительным правом на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации на уведомительный, не требующий обязательного предъявления самих договоров. Введение уведомительного порядка регистрации позволит упростить процедуру вступления договора в силу и сократить сроки рассмотрения соответствующих заявлений регистрирующими органами.

В отношении изобретений вносится ряд изменений, призванных обеспечить интересы инвесторов и других, заинтересованных в использовании изобретений, лиц.

Предлагается предусмотреть проверку требования полноты описания и ясности формулы изобретения, основанной на описании, при предоставлении прав на изобретение.

Вводится новая процедура продления срока действия патента на изобретение, относящееся к лекарственному средству, пестициду и агрохимикату, для применения которого необходимо получение разрешения компетентных органов. Предложенная проектом процедура позволит продлевать срок действия патента только в отношении того продукта, для которого получено разрешение с выдачей дополнительного патента.

Вносятся изменения, предусматривающие возможность преобразования патента на изобретение в патент на полезную модель на этапе оспаривания патента на изобретение, если оспариваемое техническое решение соответствует условиям патентоспособности полезной модели. Кроме того, вводится процедура преобразования заявки на изобретение (полезную модель) в заявку на промышленный образец и наоборот.

В отношении полезных моделей предусмотрен отказ от упрощенной процедуры предоставления им правовой охраны.

Изменены требования к государственной регистрации промышленных образцов, в частности, исключено требование предоставления перечня существенных признаков промышленного образца при подаче заявки.

В целях повышения ответственности нарушителей введена статья 1406¹ ГК, предусматривающая возможность в случаях нарушения исключительного права на изобретение, полезную модель или промышленный образец применения вместо возмещения убытков выплаты введение компенсации.

Изменения в отношении правовой охраны товарных знаков в основном коснулись статьи товарного знака. Предусмотрено законодательное закрепление практики публикации Роспатентом сведений о заявках на товарные знаки и наименования мест происхождения товаров, что должно обеспечить большую прозрачность административных процедур, осуществляемых Роспатентом.

В целях повышения эффективности правовой охраны наименований мест происхождения товаров предлагается ввести систему контроля уполномоченных государственных органов за поддержанием особых свойств товаров, в отношении которых зарегистрировано наименование места происхождения товара.

Уточнены положения, касающиеся распоряжения исключительным правом в тех случаях, когда оно принадлежит нескольким лицам совместно. Допускается выделение долей в исключительном праве и передача своей доли каждым правообладателем всем лицам, совместно с ним обладающим этим правом, в равных долях.

Уточнено определение секрета производства (ноу-хау), из которого исключена жесткая привязка к соблюдению режима коммерческой тайны. Владелец секрета производства должен лишь принимать разумные меры для соблюдения конфиденциальности, а режим коммерческой тайны, как одну из таких мер, он может выбрать по своему усмотрению.

Из раздела VII ГК полностью исключается глава 77 «Право использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии».

Правовое обеспечение финансирования научных и научно-технических исследований, в том числе программно-целевыми методами

К важнейшим задачам государственной научно-технической политики отнесено создание творческой среды научному работнику и научной организации. Стимулирование функционирования и развития отечественной науки, научной, научно-технической деятельности государством осуществляется через систему экономических и иных льгот.

После распада СССР условия существования российской науки объективно являлись кризисными. С 1999 года в масштабах финансовой поддержки науки намечались положительные сдвиги, которые, однако, сложно считать удовлетворительными.

В целом, современный уровень финансовой обеспеченности сферы исследований и разработок можно оценивать по-разному. По сравнению с тем, как финансировалась наука еще несколько лет назад, ситуация изменилась кардинально в лучшую сторону, прежде всего, в бюджетном секторе науки, прямо или косвенно финансируемом государством. В частности, впервые за десятилетия начали реализовываться комплексные проекты развития научных учреждений, включающие переоснащение исследовательской приборной базы, создания современной информационной инфраструктуры.

С другой стороны, разрыв в уровне финансирования по сравнению с наиболее развитыми странами – лидерами научного прогресса был так велик, что обеспеченность науки финансовыми ресурсами все еще нельзя признать удовлетворительной. Даже в корпоративном секторе науки, сосредоточенном преимущественно в крупных российских компаниях, объем расходов на НИОКР на одного занятого в научных подразделениях на порядок меньше, чем в ведущих корпорациях развитых стран. Не выдерживает сравнения и уровень финансовой обеспеченности научного потенциала российских вузов. Это тем более очевидно, когда сравнение ведется по таким показателям, как состояние приборного оснащения и в целом материально-технической базы, оплата труда научного работника. В определенной мере острота проблемы оплаты труда научным работникам Российской академией наук была снята в процессе реализации пилотного проекта совершенствования оплаты труда научных работников и руководителей научных учреждений и научных работников научных центров Российской академии наук⁴⁴, но в целом это не решает проблемы в отношении научных работников сферы науки. Об этом свидетельствуют крайне низкая заинтересованность молодежи работать в сфере науки в России, продолжающийся отъезд ученых в творчески активном возрасте за рубеж.

Финансирование научных исследований определено Бюджетным кодексом Российской Федерации⁴⁵, Налоговым кодексом Российской Федерации⁴⁶, Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике»

Вопросы финансирования научной деятельности государственных академий наук в достаточно конкретном изложении отражены в Законе о науке:

Статья	Содержание
Статья 3. Общие положения о субъектах научной и (или) научно-технической деятельности	2. Органы государственной власти Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом: гарантируют финансирование проектов, выполняемых по государственному заказам.

⁴⁴ Постановление Правительства Российской Федерации «О реализации в 2006–2008 годах пилотного проекта совершенствования оплаты труда научных работников и руководителей научных учреждений и научных работников научных центров Российской академии наук» от 22 апреля 2006 года № 236.

⁴⁵ Федеральный закон «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 3 июля 1998 года № 145-ФЗ.

⁴⁶ Федеральный закон «Налоговый кодекс Российской Федерации» от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ.

Статья	Содержание
Статья 4. Научный работник, специалист научной организации и работник сферы научного обслуживания. Общественные объединения научных работников	Правительством Российской Федерации устанавливаются ежемесячные выплаты за ученую степень работникам, занимающим в финансируемых за счет средств федерального бюджета научных организациях штатные должности, по которым в соответствии с квалификационными требованиями предусмотрены ученые степени ¹
Статья 6. Государственные академии наук	<p>4. Финансирование государственных академий наук осуществляется за счет средств федерального бюджета и иных не запрещенных законодательством Российской Федерации источников.</p> <p>Российская академия наук, ее региональные отделения (Дальневосточное отделение Российской академии наук, Сибирское отделение Российской академии наук и Уральское отделение Российской академии наук) и отраслевые академии наук являются получателями и главными распорядителями средств федерального бюджета, в том числе средств, предназначенных для финансирования деятельности подведомственных организаций (включая организации научного обслуживания и организации социальной сферы), а также для осуществления государственных инвестиций в целях поддержки и развития научной, производственной и социальной инфраструктур государственных академий наук.</p> <p>Средства федерального бюджета на проведение фундаментальных научных исследований выделяются государственным академиям наук в соответствии с программой фундаментальных научных исследований государственных академий наук.</p> <p>В целях обеспечения стабильности финансирования фундаментальных научных исследований Правительством Российской Федерации принимается программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на срок не менее чем пять лет.</p> <p>В пределах полученного финансирования государственная академия наук самостоятельно определяет численность работников и систему оплаты труда в государственной академии наук и подведомственных ей организациях, а также основные направления расходования полученных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации.</p>

Статья	Содержание
	<p>Правительством Российской Федерации устанавливаются оклады за звания действительных членов, членов-корреспондентов государственных академий наук, по представлению общего собрания государственной академии наук устанавливается численность ее действительных членов и членов-корреспондентов. Сокращение численности работников государственных академий наук, работников подведомственных им организаций (в том числе организаций научного обслуживания и организаций социальной сферы) не может служить основанием для уменьшения средств, предоставляемых государственным академиям наук за счет федерального бюджета на очередной и последующие годы.</p> <p>Доходы, полученные подведомственными государственным академиям наук организациями от использования принадлежащего им имущества, используются такими организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации и целями деятельности таких организаций, определенными их уставами.²</p>
Статья 7. Управление научной и (или) научно-технической деятельностью	<p>2. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, государственные академии наук в пределах своих полномочий определяют соответствующие приоритетные направления развития науки и техники, обеспечивают формирование системы научных организаций, осуществление межотраслевой координации научной и (или) научно-технической деятельности, разработку и реализацию научных и научно-технических программ и проектов, развитие форм интеграции науки и производства, реализацию достижений науки и техники³.</p>
Статья 11. Основные цели и принципы государственной научно-технической политики	<p>2. Государственная научно-техническая политика осуществляется исходя из следующих основных принципов⁴: стимулирование научной, научно-технической и инновационной деятельности через систему экономических и иных льгот.</p>
Статья 12. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области формирования и реализации государственной научно-технической политики	<p>1. К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации относятся:</p> <ul style="list-style-type: none"> формирование и реализация федеральных научных и научно-технических программ и проектов, а также определение федеральных органов исполнительной власти, ответственных за их выполнение; финансирование научной и (или) научно-технической деятельности за счет средств федерального бюджета; установление системы экономических и иных льгот в целях стимулирования научной и (или) научно-технической деятельности и использование ее результатов;

Статья	Содержание
Статья 13. Порядок формирования государственной научно-технической политики	2. Законодательный орган государственной власти Российской Федерации ежегодно в соответствии с посланием Президента Российской Федерации о положении в Российской Федерации и предложениями Правительства Российской Федерации определяет при утверждении федерального бюджета годовые объемы средств, выделяемых для выполнения федеральных научно-технических программ и проектов, объем финансирования научных организаций и размер средств, направляемых в федеральные государственные фонды поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности ⁵ .
Статья 15. Финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности (в ред. Федерального закона от 20.07.2011 № 249-ФЗ)	1. Финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности основывается на его целевой ориентации и множественности источников финансирования и может осуществляться Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, а также физическими лицами и юридическими лицами способами, не противоречащими законодательству Российской Федерации и законодательству субъектов Российской Федерации. 2. Финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности осуществляется Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации посредством финансирования организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, в том числе целевого финансирования конкретных научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов. 3. Основным источником финансирования фундаментальных научных исследований являются средства федерального бюджета. 4. Финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности может осуществляться государственными фондами поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности (далее – государственные фонды), созданными в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, а также фондами поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, созданными юридическими лицами и (или) физическими лицами (далее – негосударственные фонды). 5. Финансовое обеспечение научно-технических программ, сформированных и реализуемых на основе международных и межотраслевых научно-технических соглашений, в том числе научно-технических программ создания новой техники и технологий двойного применения, может осуществляться в порядке долевого участия.

Статья	Содержание
	<p>6. Финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности, которое осуществляется государственными и (или) негосударственными фондами, может осуществляться за счет грантов, передаваемых научным и научно-педагогическим работникам, другим физическим лицам, а также научным организациям, образовательным учреждениям высшего профессионального образования, другим юридическим лицам.</p> <p>7. Получатели грантов распоряжаются ими в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации или в случае их использования на территории иностранного государства в соответствии с законодательством этого государства, а также на условиях, на которых гранты передаются физическим лицам или юридическим лицам.</p>

Примечания к таблице:

¹ Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 29 декабря 2000 года № 168-ФЗ.

² Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся деятельности государственных академий наук» от 6 ноября 2011 года № 291-ФЗ.

³ Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ.

⁴ Указ Президента Российской Федерации «О мерах по материальной поддержке ученых России» от 16 августа 1993 года № 1372.

⁵ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 251 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части уточнений статуса фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности» от 20 июля 2011 года № 254-ФЗ.

Если говорить о реальном выполнении норм Закона о науке, в части возможности использования различных источников финансирования, то основным источником финансирования фундаментальных и прикладных исследований остаются средства федерального бюджета. Очень важным фактором, сдерживающим активизацию бизнес-структур в освоении результатов научных исследований отечественных ученых, является незавершенность строительства системы государственного управления научно-технической и инновационной деятельности, правоотношений между государством и бизнесом, между научными организациями и бизнесом.

Законодательный орган государственной власти Российской Федерации ежегодно в соответствии с посланием Президента Российской Федерации о положении в Российской Федерации и предложениями Правительства Российской Федерации определяет при утверждении федерального бюджета годовые объемы средств, выделяемых для выполнения федеральных научно-технических программ и проектов, объем финансирования научных организаций и размер средств, направляемых в федеральные государственные фонды поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности.

Следует иметь в виду, что структура федерального бюджета с 2005 года изменилась, был ликвидирован раздел «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу» и сегодня научные организации, научная деятель-

ность финансируется по 11 разделам: фундаментальные исследования и часть прикладных финансируются по разделу «Общегосударственные вопросы», большая часть прикладных – по разделу «Национальная экономика» и иным. Таким образом, разорвана связь между фундаментальными и прикладными исследованиями уже на этапе финансовых проектировок и происходит распыление средств. Неоднократные предложения комитетов Государственной Думы о восстановлении структуры финансирования науки до настоящего времени остаются безрезультатными⁴⁷.

Дальнейшее развитие системы финансирования научных организаций предусмотрено рядом нормативных правовых актов. В частности речь идет о Законе 83-ФЗ.

Анализ результатов его реализации, проведенных Комитетом Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям, позволяет предположить следующее.

С учетом имеющегося опыта перевода бюджетных научных учреждений в автономные учреждения на финансирование по субсидиям можно предположить, что при реализации Закона 83-ФЗ неизбежно будут иметь место риски, снижающие эффективность реформ в научно-технической сфере. К числу основных рисков можно отнести:

правовые риски (риски существования пробелов в федеральном и региональном законодательстве), управленческие риски (риски недостаточной проработанности и неправильного формирования государственного задания на выполнение НИОКР и расчета нормативов финансовых затрат на его выполнение), кадровые риски (риски недостатка квалификации чиновников-управленцев учредителей бюджетных научных учреждений, а также низкая компетенция руководителей и специалистов финансовых служб бюджетных научных учреждений), финансовые риски (риски сокращения бюджетного финансирования со стороны учредителя бюджетного научного учреждения, отсутствия спроса на научно-техническую продукцию со стороны потенциальных заказчиков), имущественные риски (риски потери имущества и банкротства бюджетного научного учреждения), стратегические риски (риски невозможности планировать свою деятельность даже на среднесрочную перспективу, так как государственные задания формируются в основном до одного года).

Предусмотренный законодателем новый механизм финансирования государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг по субсидиям распространяется на бюджетные научные учреждения, созданные Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием, в том числе и на государственные академии наук.

Следует отметить, что понятие «государственные (муниципальные) услуги» установленные в статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статье 2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных (муниципальных) услуг»⁴⁸ имеют разное значение, из чего следует, что в действующем законодательстве отсутствует единое понимание государственной и муниципальной услуги.

В целях реализации положений Закона 83-ФЗ постановлением Правительства Российской Федерации «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения задания»⁴⁹ утверждены:

⁴⁷ В 2009–2011 годах. вопрос о восстановлении раздела «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу» ставился перед Правительством Российской Федерации Комитетом Государственной Думы, однако по настоянию Минфина России сохранено существующее положение.

⁴⁸ Федеральный закон «Об организации предоставления государственных (муниципальных) услуг» от 7 июля 2010 года № 210-ФЗ.

⁴⁹ Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке формирования

положение о формировании государственного задания в отношении федеральных бюджетных и казенных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания;

изменения, которые внесены в Постановление Правительства Российской Федерации «Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания»⁵⁰;

форма ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении федеральных органов исполнительной власти (государственных органов) федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности;

форма базового (отраслевого) перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями в установленной сфере деятельности.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения задания» министерствами финансово-экономического блока были утверждены соответствующие методические рекомендации. Министерством финансов Российской Федерации (приказ № 136н от 29.10.2010 года) и Министерством экономического развития Российской Федерации (приказ № 526 от 29.10.2010 года) утверждены Методические рекомендации по формированию государственных заданий федеральным государственным учреждениям и контролю за их выполнением утверждены Министерством финансов Российской Федерации (приказ № 137н от 29.10.2010 года) и Министерством экономического развития Российской Федерации (приказ № 527 от 29.10.2010 года) утверждены Методические рекомендации по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений. Примерная форма соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) утверждена Министерством финансов Российской Федерации (приказ № 138н от 29.10.2010 года) и Министерством экономического развития Российской Федерации (приказ № 528 от 29.10.2010 года).

На основе указанных выше методических рекомендаций учредители бюджетных научных учреждений должны были до 1 декабря 2011 года разработать и утвердить комплект нормативных правовых актов для обеспечения их деятельности в новых условиях, в том числе отраслевые методики формирования государственных заданий на выполнение НИОКР и на их основе сформировать непосредственно государственные задания на выполнение НИОКР, а также разработать и утвердить отраслевые методики по расчету нормативных затрат на выполнение государственных заданий и на их основе рассчитать и утвердить непосредственно величину указанных нормативных затрат по каждому государственному заданию на выполнение НИОКР.

Анализ нормативной правовой базы целого ряда учредителей бюджетных научных учреждений, в том числе основных научных ведомств, отвечающих за форми-

государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения задания» от 2 августа 2010 года № 671.

⁵⁰ Постановление Правительства Российской Федерации «Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания» от 18 марта 2008 года № 182.

рование и реализацию государственной научной технической политики (Министерство образования и науки Российской Федерации), а также осуществляющих координацию фундаментальных научных исследований, выполняемых за счет средств федерального бюджета научными организациями и образовательными учреждениями высшего профессионального образования показал, что ими не разработан комплект указанных выше ведомственных нормативных правовых актов, учитывающих специфику научной и (или) научно-технической деятельности.

В соответствии с Законом 83-ФЗ бюджетное научное учреждение не вправе отказать от выполнения государственного (муниципального) задания. Оно вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Порядок определения указанной платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным научным учреждением осуществляется посредством предоставления субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за бюджетным учреждением учредителем или приобретенных бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания федеральными бюджетными научными учреждениями осуществляется на основе федеральных нормативов, государственных научных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных научных учреждений – на основе региональных нормативов.

Финансовое обеспечение проведения научных исследований бюджетными высшими учебными заведениями осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления городских округов, муниципальных районов, в ведении которых находятся эти высшие учебные заведения, отдельно от финансового обеспечения образовательной деятельности.

При расчете нормативов финансовых затрат на выполнение НИОКР следует иметь в виду высокий уровень износа основных средств сектора исследований и разработок, а также наличие негативной тенденции снижения фондовооруженности персонала, занятого исследованиями и разработками.

Поэтому при расчете учредителями указанного финансового норматива, как того требует Закон 83-ФЗ, необходимо обеспечить включение в него не только затрат на реновацию, но и на обновление материально-технической базы бюджетных научных учреждений.

Кроме того, норматив финансового обеспечения государственного задания на выполнение НИОКР должен учитывать расходы на зарубежное патентование результатов интеллектуальной деятельности.

Еще одним средством решения проблемы модернизации материально-технической базы науки на уровне современных требований может быть дополнительное выделение бюджетным научным учреждениям целевых бюджетных инвестиций из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

При переходе на новый механизм финансирования бюджетных учреждений по субсидиям следует указывать на наличие факта противоречия нормы закона и подзаконного акта. В соответствии с пунктом 15 статьи 30 Закона 83-ФЗ, в случае осуществления бюджетными учреждениями расходов в виде субсидий, полученных на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием государственных (муниципальных) услуг, такие расходы осуществляются без представления ими в территориальный орган Федерального казначейства, в финансовый орган субъекта Российской Федерации (муниципального образования) документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств.

Однако согласно пункта 7 Порядка санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, утвержденного приказом Министерства Финансов Российской Федерации от 01.09.2008 года № 87н, получатели бюджетных средств, лицевые счета которых открыты в органах Федерального казначейства, по-прежнему должны будут представлять им контракты (договоры) и иные документы в обоснование возникших денежных обязательств.

Бюджетное научное учреждение вправе при выполнении государственного (муниципального) задания на подготовку кадров дополнительно использовать средства, полученные из иных предусмотренных законодательством Российской Федерации источников.

В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным научным учреждением учредителем или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется.

Анализ нормативных актов федеральных и региональных органов государственной власти свидетельствует об отсутствии единого подхода к трактовке понятия «особо ценное движимое имущество» в отношении имущества бюджетных научных учреждений.

В соответствии с приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 31.12.2010 года № 2261 «Об определении видов особо ценного имущества» определены виды особо ценного движимого имущества автономных или бюджетных учреждений, подведомственных Министерству образования и науки Российской Федерации, без которого осуществление автономным или бюджетным учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности будет существенно затруднено. К ним отнесено движимое имущество независимо от его балансовой стоимости:

необходимое для осуществления видов деятельности, определенных уставом автономных или бюджетных учреждений, отсутствие которого приведет к прекращению деятельности указанных учреждений, восполнение которого не представляется возможным в связи с уникальностью и (или) отсутствием достаточных средств у автономных или бюджетных учреждений на его приобретение;

необходимое для обеспечения безопасности содержания и эксплуатации ядерных, радиационных, химически и (или) биологически опасных объектов, а также содержания, охраны жизни и здоровья обучающихся и работников, воспитанников, в том числе для организации питания, медицинского обслуживания, отсутствие которого приведет к прекращению деятельности автономных или бюджетных учреждений, (восполнение которого не представляется возможным в связи с уникальностью и (или) отсутствием достаточных средств у автономных или бюджетных учреждений на его приобретение, отнесенное к исключительным правам.

При определении перечней особо ценного движимого имущества: автономных или бюджетных образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных организаций, подведомственных Министерству образования и науки Российской Федерации, подлежит включению в состав такого имуще-

щества движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает 500 тысяч рублей; иных автономных или бюджетных учреждений, подведомственных Министерству образования и науки Российской Федерации, подлежит включению в состав такого имущества движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает 200 тысяч рублей; автономных или бюджетных учреждений подлежит включению в состав такого имущества движимое имущество, отчуждение которого осуществляется в специальном порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в том числе музейные коллекции и предметы, находящиеся в федеральной собственности и включенные в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, а также документы Архивного фонда Российской Федерации и национального библиотечного фонда.

Анализ указанной выше классификации видов ценного оборудования носит по сути дела универсальный характер и не учитывает специфику научной и (или) научно-технической деятельности, осуществляемую научными учреждениями. Ценность имущества научного учреждения должна определяться его возможностью, как средства производства, способствовать получению новых знаний в процессе осуществления научной и (или) научно-технической деятельности. Поэтому при формировании такого перечня необходимо учитывать индивидуальные особенности каждого конкретного бюджетного научного учреждения, особенно работающего в области естественных или технических наук.

В новых условиях хозяйствования бюджетное научное учреждение будет отвечать по своим обязательствам всем имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенного бюджетным учреждением за счет выделенных таким собственником средств, а также недвижимого имущества. При этом в Законе заложена норма об отказе от субсидиарной ответственности собственника по обязательствам бюджетного учреждения.

В соответствии с нормами Закона 83-ФЗ бюджетные учреждения не являются участниками бюджетного процесса. Вместе с тем следует отметить, что на них распространяются нормы Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В этой связи необходимо внести изменения в Федеральный закон от «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», позволяющие либо исключить из сферы его действия бюджетные научные учреждения, либо существенно увеличить минимальный размер денежных средств на закупку товаров, работ, услуг, осуществляемых бюджетными научными учреждениями без проведения конкурсных процедур (например 400,0 тысяч рублей).

Бюджетное научное учреждение должно строить свою работу на основе плана финансово-хозяйственной деятельности, составляемого и утверждаемого в порядке, определенном соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, и в соответствии с требованиями, установленными Министерством финансов Российской Федерации.

В этой связи особого внимания заслуживает научная обоснованность и методическая проработанность плана финансово-хозяйственной деятельности научной организации.

Анализ Порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 01.11.2010 года № 1095, свидетельствует о том, что он носит универсальный характер и не учитывает специфику научной и (или) научно-технической деятельности, осуществляемую научными учреждениями.

Эффективность нового хозяйственного механизма планирования и финансирования бюджетных научных учреждений в рамках государственных (муниципальных) заданий на выполнение НИОКР по субсидиям во многом будет зависеть от качества государственного управления научно-технологическим развитием, уровня научной обоснованности прогнозов потребности в научно-технической продукции (в результатах научной и (или) научно-технической деятельности) со стороны министерств и ведомств, государственных академий наук, как основы формирования государственного задания, а также нормативов финансовых затрат на выполнение НИОКР.

Для повышения качества государственного управления научно-технологическим развитием наряду с решением кадровых проблем в сфере управления, необходимо разработать эффективный инструментарий для обоснования и принятия научно обоснованных управленческих решений (методик научно-технического прогнозирования, технологии формирования перечня государственных (муниципальных) услуг (планирования тематики НИОКР), определения нормативов финансовых затрат на выполнение НИОКР) бюджетными научными учреждениями, что позволит обеспечить тесную увязку объемов бюджетного финансирования научных учреждений с результатами их деятельности, повысить эффективность бюджетных ассигнований на науку.

Отсутствие эффективных методик научно-технического прогнозирования, формирования перечня государственных (муниципальных) услуг (планирования тематики НИОКР), а также нормативов для определения финансовых затрат на выполнение НИОКР бюджетными научными учреждениями, находящимися в ведении федеральных органов исполнительной власти, государственных академий наук, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, не позволит обеспечить тесную увязку объемов финансирования бюджетных научных учреждений с результатами их деятельности, способствующих повышению эффективности бюджетных ассигнований на науку.

В качестве одной из основных причин снижения эффективности организационно-правовых и управленческих инноваций в научно-технической сфере можно назвать отсутствие соответствующего научного обеспечения реформирования государственного сектора науки. Научные исследования и разработки по направлению «Экономика науки» практически свернуты и ведутся в основном отдельными учеными в инициативном порядке.

В целом, анализ Закона 83-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что для бюджетных научных учреждений повышается степень экономической свободы финансово-хозяйственной деятельности, что будет способствовать развитию практики договорных (контрактных) отношений с потребителями научно-технической продукции и образовательных услуг; формированию гибкого организационно-экономического механизма управления; диверсификации и расширению источников финансирования текущей и перспективной научной и образовательной деятельности; созданию необходимых экономических стимулов и условий для повышения эффективности использования кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов. Вместе с тем следует отметить, всвязи с вступлением в силу Закона 83-ФЗ можно прогнозировать, что в целом ряде случаев потенциальные выгоды от расширения экономической самостоятельности бюджетных научных учреждений будут снижены реальными потерями для общества и конкретных трудовых коллективов из-за усиления коммерциализации науки, устойчивого перехода науки из некоммерческого сектора экономики в отрасль товарного производства, функционирующего сугубо на рыночных законах.

В последние годы налоговая политика в Российской Федерации двигалась в направлении стимулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности. В результате, законодательство о налогах и сборах уже сегодня содержит большое количество инструментов, направленных на поддержку инноваций, вклю-

чая поддержку активности налогоплательщиков в области выполнения НИОКР:

– в перечень операций, подлежащих освобождению от НДС, включена реализация исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, а также выполнение НИОКР, независимо от источника их финансирования;

– при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций не учитывается целевое финансирование в виде средств, полученных из фондов поддержки научных исследований;

– в перечень расходов, которые налогоплательщик, применяющий упрощенную систему налогообложения, может принимать к вычету при исчислении единого налога, включены расходы на патентование, научные исследования и (или) опытно-конструкторские разработки;

– сокращен с 2-х лет до 1 года срок принятия к вычету расходов на НИОКР при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций;

– отменено ограничение по списанию расходов на НИОКР, не давших положительного результата. Ранее списывалось не более 75 % расходов на безрезультатные НИОКР;

– увеличен до 1,5 % от выручки (с 0,5%) норматив расходов на НИОКР, осуществляемые в форме отчислений на формирование Российского фонда технологического развития и других отраслевых фондов.

Государственный заказ и государственное задание.

Особенности исполнения государственных и муниципальных заказов учреждениями, в том числе и научными, регулируются Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»⁵¹ (далее – Закон 94-ФЗ).

Закон 94-ФЗ дает право⁵² выступать государственным и муниципальным заказчиком органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, которые, в соответствии с заключенными контрактами (договорами), размещают заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд. Такие заказы размещаются специально созданными для этих целей конкурсными, аукционными или котировочными комиссиями из числа лиц, лично не заинтересованных в результатах размещения заказов. О размещении заказов на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд на 2006 год специальные условия были оговорены письмом Минэкономразвития России от 05.09.2005 года № 13785-АШ/Д07.

Правительство Российской Федерации утвердило перечень товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства. Определены предельные цены (цены лотов) для предусмотренных указанным перечнем товаров в размере 3 миллионов рублей, работ – в размере 3 миллионов рублей, услуг – в размере 2 миллионов рублей⁵³. Положение о ведении реестров государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования официальным сайтом в сети Интернет, на котором размещаются указанные реестры⁵⁴.

⁵¹ Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 № 94-ФЗ.

⁵² Письмо ВАС Российской Федерации от 11.08.2005 № С4-7/УЗ-938 «О Федеральном законе «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». «Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ», № 12, 2005 (ч. II).

⁵³ СЗРФ, 13.11.2006, № 46, ст. 4793.

⁵⁴ СЗРФ, 01.01.2007, № 1 (2 ч.), ст. 265.

Основная часть бюджетных средств на конкурсную поддержку исследований и разработок распределяются Минобрнауки России через ряд федеральных программ. Основополагающим правовым актом для проведения этих конкурсов является Закон 94-ФЗ.

Обсуждение результатов анализа правоприменительной практики этого закона научно-исследовательскими организациями выявило следующее.

Закон 94-ФЗ устанавливает набор критериев оценки заявок, который малоприменим для сферы исследований и разработок. Критерии заявок не слишком пригодны даже для прикладных исследовательских разработок, когда, казалось бы, можно с достаточной точностью описать требования заказчика. В результате, Закон 94-ФЗ способствует созданию такой ситуации, когда отбор лучших предложений исполнителя сводится к отбору наиболее дешевых – то есть заявок, в которых заявители, не обладая достаточной квалификацией, делают ставку на удешевление предложения.

Пункт 6 статьи 25 Закона 94-ФЗ устанавливает, что «Участник размещения заказа вправе подать только одну заявку на участие в конкурсе в отношении каждого предмета конкурса (лота). При объявлении массовых конкурсов по направлениям науки, предусмотренных, например, ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России», такое ограничение сильно ударяет по крупным специализированным исследовательским институтам и вузам, в которых есть несколько специализированных групп, работающих независимо друг от друга в одном или смежном направлениях. В результате это учреждение (организация) не может представить на конкурс несколько участников.

Прописанные в Законе 94-ФЗ требования к подаче заявок и разработанная на их основе нормативно – правовая база (конкурсная документация, форма подачи заявок и так далее) достаточно обременительная для заявителей и неудобна для организации экспертизы. В этом случае при проведении конкурсов практически невозможно установить дополнительные требования к научной квалификации участников конкурса, в то время, как это чаще всего необходимо в отношении исполнения научно-исследовательских работ. Принципиальная возможность существует, но это относится к участникам размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности. Существенный ущерб был нанесен отменой аккредитации научных организаций, при которой в определенной мере ограничивался допуск к конкурсам на выполнение государственного заказа лженаучным организациям.

Крайне слабо учитывается и фактор повышенной рискованности при выполнении научно-исследовательских работ. Наконец, большие проблемы создаются в процессе реализации средств выделяемых грантодателем, но здесь во многом повинен не только Закон 94-ФЗ, но и иные элементы обеспечения деятельности научного работника и научного коллектива.

Это далеко не полный перечень выявленных нерешенных вопросов правоприменения Закона 94-ФЗ в сфере науки⁵⁵.

Закон-94-ФЗ пытались улучшить путем внесения изменений⁵⁶ наиболее значимые из которых следующие:⁵⁷

⁵⁵ Обсуждение правоприменительной практики Закона 94-ФЗ проводились Комитетом совета Федерации по образованию и науке в 2010 году, в 2011 году в Комитете Государственной Думы по науке и наукоёмким технологиям по поручению Председателя Государственной Думы рассматривалось обращение молодых ученых о проблемах, связанных с правоприменением Закона 94-ФЗ в процессе исполнения полученного гранта РФФИ.

⁵⁶ Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 20 апреля 2007 года № 53-ФЗ.

⁵⁷ Любимов А. П. Анализ изменений, внесенных в Федеральный закон о размещении заказов № 94-ФЗ // Право и экономика, 2007, № 5.

федеральные бюджетные учреждения получили право самостоятельно проводить конкурсы;

расширена возможность изменения цены контракта (до 10 %);

расширен порядок участия субъектов малого предпринимательства в размещении заказов (от 10 до 20 % годового объема поставок);

сокращено содержание извещения о проведении конкурса;

внесен запрет на включение в конкурсную документацию требований к участникам (в том числе наличие опыта, ресурсов и другое);

расширено содержание конкурсной документации;

изменен порядок внесения изменений в конкурсную документацию;

увеличен срок рассмотрения заявок (до 20 дней);

внесены изменения в критерии оценки заявок (цена теперь стала обязательным критерием);

расширен перечень работ, когда можно использовать критерий квалификации участника;

расширен перечень случаев размещения заказа у единственного поставщика, подрядчика.

Эти и последующие предложения законодателя пока существенного влияния на ситуацию не оказали.

В течение 2011 года обсуждались два варианта возможного решения проблемы: дальнейшее совершенствование Закона 94-ФЗ;

подготовка проекта федерального закона о контрактной системе.

После продолжительных обсуждений в 2012 году Правительство Российской Федерации внесло на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона № 68702-6 «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» (далее – законопроект).

Основной задачей законопроекта является установление правовых основ формирования федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, определение основных принципов, этапов и круга ее участников, способов закупок и условий их применения.

Анализ законопроекта свидетельствует о том, что при многих его достоинствах, он не в полной мере решает проблему повышения качества механизма формирования и размещения заказов на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ для государственных и муниципальных нужд, и в конечном итоге, есть основания предполагать, что его принятие и реализация может негативно повлиять на повышение результативности научной и научно-технической деятельности, эффективности бюджетных средств, выделяемых на науку.

Основным недостатком законопроекта является то, что он базируется на принципе единства федеральной контрактной системы, предполагающего по сути дела универсальность продукции, работ, услуг независимо от вида экономической деятельности и отраслевой принадлежности товаропроизводителя. В этой связи следует отметить, что научно-исследовательские работы, особенно проводимые на ранних стадиях исследований, имеют свою специфику, для них характерна высокая степень неопределенности и новизны ожидаемого результата.

Среди положительных характеристик законопроекта следует отметить наличие нормы о необходимости прогнозирования и планирования обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Представляется целесообразным для учета специфики научной и научно-технической деятельности в законопроекте прописать норму о необходимости разработки среднесрочных и долгосрочных научно-технических прогнозов, на основе которых должен формироваться государственный или муниципальный заказ на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских, технологических

работ.

Среди достоинств законопроекта следует отметить, что его требования не распространяются на деятельность бюджетных учреждений по выполнению научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ за счет грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, получившими право на предоставление грантов на территории Российской Федерации в установленном Правительством Российской Федерации порядке, грантов (субсидий на конкурсной основе), предоставляемых из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если условиями, установленными грантодателями не установлено иное.

В соответствии с нормами Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» бюджетные учреждения не являются участниками бюджетного процесса.

В этой связи целесообразно внести изменения в проект федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг», позволяющие либо исключить из сферы его действия бюджетные научные учреждения, либо существенно увеличить минимальный размер денежных средств на закупку товаров, работ, услуг, осуществляемых бюджетными научными учреждениями для выполнения научно-исследовательских, опытно-конструкторских, технологических работ без проведения конкурсных процедур (например, опрошенные Комитетом Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям субъекты научной и научно-технической деятельности определили такой размер в сумме 500,0 тысяч рублей).

Вызывает сомнение обоснованность трактовки принципа эффективности федеральной контрактной системы. Судя по тексту законопроекта, органы государственной власти, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения при планировании закупок товаров, работ, услуг осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд с использованием наименьшего объема ресурсов или наилучших результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд с использованием определенного объема ресурсов.

Такая трактовка эффективности будет ориентировать заказчиков на выбор поставщика, предложившего наименьшую цену контракта, что в большинстве случаев не оправдано при определении исполнителя на выполнение научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ.

Одной из основных закономерностей современного этапа научно-технологического развития является неуклонное снижение удельной стоимости полезности (потребительских свойств) новой продукции по сравнению с ее базовыми аналогами. В этой связи статью 22 законопроекта, посвященную определению начальной (максимальной) цены государственного или муниципального контракта, необходимо дополнить нормой о необходимости соблюдения условия опережающего роста полезности инновационной продукции над ростом цен и совокупных затрат на ее разработку, производство и эксплуатацию. Выполнение указанного условия при формировании политики цен на реализуемую продукцию позволит существенно снизить уровень инфляции в экономике.

Законопроект следует также дополнить отдельной главой, в которой должны содержаться требования к профессионализму исполнителей поставок продукции по государственному или муниципальному заказу. Особое значение это имеет для потенциальных исполнителей научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Указанное требование должно распространяться не только на головных ис-

полнителей, но также и на соисполнителей государственного или муниципального заказа.

Анализ отчетов Счетной палаты Российской Федерации о результатах контроля за исполнением федерального бюджета за последние годы свидетельствует о низкой социально-экономической эффективности использования средств, выделенных бюджетополучателям на закупки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. В полной мере это относится и к научно-технической сфере.

Поэтому, в целях повышения эффективности использования бюджетных средств, выделенных на закупки товаров, работ и услуг, законопроект необходимо дополнить главой, регламентирующей требования к качеству и технико-технологическому уровню закупаемой продукции, а также и порядок приемки результатов реализации контракта с учетом их специфики.

При организации закупок новых товаров, работ и услуг для государственных или муниципальных нужд формирование государственного или муниципального заказа целесообразно осуществлять не на отдельные разрозненные виды работ, входящих в инновационную деятельность, а на реализацию полного инновационного цикла «прикладные исследования – разработки – освоение и производство инновационной продукции», то есть на реализацию инновационных проектов «под ключ». Реализация такого подхода позволит обеспечить реальную, а не формальную интеграцию отраслевых НИИ, вузов и промышленных предприятий для осуществления инновационной деятельности. Для решения указанной задачи необходимо внести изменения в указанный законопроект в части разработки, освоения, производства и поставки инновационной продукции (работ, услуг)⁵⁸.

Фонды

Государство постоянно наращивает ресурсы, направляемые на развитие научно-технической и инновационной сферы. С каждым новым приращением ресурсов проблема их эффективного использования становится все острее. При этом мы видим, что чисто бюджетные механизмы, пусть даже с использованием конкурсных процедур, проблему эффективности не решают.

В этой связи все больше и больше обращается внимание на систему грантового механизма бюджетного финансирования через систему фондов поддержки научно-технической и инновационной деятельности.

В странах европейского сообщества, Канаде и США отмечается рост прямой и косвенной финансовой поддержки науки со стороны различных научных фондов. В развитых странах фондодержателями, наряду с государством, выступают крупные фирмы (Даймлер-Крайслер, Джeneral Моторс) и частные лица или благотворительные организации.

Практически все фонды, поддерживающие науку, выделяют ограниченные средства, которые должны быть направлены на решение конкретных задач в определенный интервал времени. Как правило, получателями средств являются отдельные ученые, научные коллективы, малые наукоемкие фирмы. При этом получение средств (гранта или льготного займа) обуславливается некоторыми дополнительными ограничениями, касающимися направления исследований, целевого расходования средств, достаточно жесткой и регулярной отчетности (это относится к государственным и частным фондам).

Ряд фондов занимается финансированием высокорисковых проектов или венчурным финансированием. Так, во Франции для поддержки наукоемких производств министерствами промышленности, науки, малых и средних предприятий

⁵⁸ Результаты анализа проекта федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» и предложения по совершенствованию законопроекта даны на основании заключения Комитета Государственной Думы по науке и наукоёмким технологиям.

учреждено специальное агентство (ANVAR).

В целом в развитых странах в этой области наблюдается увеличение доли участия государственных научных фондов. Так, по ряду оценок, в последние годы доля государства в финансировании высокорисковых проектов в США и Великобритании возросла с 3,5–5 до 7 %.

В России последнее время развиваются процессы, во многом аналогичные вышеописанным. Ряд государственных, а в последнее время и частных, фондов поддерживают НИОКР, фактически выполняемые относительно многочисленными научными коллективами и наукоемкими фирмами (Российский фонд технологического развития, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Венчурный инновационный фонд и так далее).

Продолжительное время ограничение развития системы фондовой поддержки науки связывалось в слаборазвитой правовой базой деятельности фондов. Этот «пробел» в значительной мере активно устраняется в последние годы.

В 2011 году был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 251 части второй Налоговый кодекс Российской Федерации в части уточнения правового статуса фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности»⁵⁹ (далее – Закон о фондах), определяющий порядок создания, функционирования фондов поддержки научно-технической и инновационной деятельностью регулируется.

Закон о фондах определяет правовое положение государственных фондов с учетом особенностей, предусмотренных Законом о фондах. Что же касается негосударственных фондов, то их деятельность регламентируется Федеральным законом «О некоммерческих организациях»⁶⁰.

Фонды могут создаваться государством, субъектами Российской Федерации, негосударственными структурами и физическими лицами. Финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности, которое осуществляется государственными и (или) негосударственными фондами, может осуществляться за счет грантов, передаваемых научным и научно-педагогическим работникам, другим физическим лицам, а также научным организациям, образовательным учреждениям высшего профессионального образования, другим юридическим лицам.

Получатели грантов распоряжаются ими в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации или в случае их использования на территории иностранного государства в соответствии с законодательством этого государства, а также на условиях, на которых гранты передаются физическим лицам или юридическим лицам.

Государственные фонды могут создаваться в форме бюджетных или автономных учреждений.

Функции и полномочия учредителей федеральных государственных фондов осуществляет Правительство Российской Федерации. Руководители федеральных государственных фондов назначаются Правительством Российской Федерации.

Закон о фондах предусматривает создание коллегиального органа управления фондом, определяет его полномочия. По первоначальной версии Закона о фондах коллегиальный орган управления государственным фондом утверждался Правительством Российской Федерации. В настоящее время в Государственной Думе на-

⁵⁹ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 251 части второй Налоговый кодекс Российской Федерации в части уточнения правового статуса фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности» от 20 июля 2011 № 249-ФЗ.

⁶⁰ Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 года № 7-ФЗ.

ходится на рассмотрении проект Федерального закона № 68709-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике», согласно которого коллегиальный орган управления утверждается Президентом Российской Федерации. Введение в действие правовой нормы утверждения Президентом Российской Федерации коллегиального органа управления фондов повысит статус Фонда, а с другой стороны – защитит от недобросовестных посягательств на, выделяемые государством на гранты, средства федерального бюджета. Как следует из Указа Президента Российской Федерации «О долгосрочной государственной экономической политике» от 7 мая 2012 года, средства, выделяемые из федерального бюджета на обеспечение деятельности фондов – весьма весомые и к 2018 году будут составлять 25 миллиардов рублей. Только в 2012 году из средств федерального бюджета Российскому фонду фундаментальных исследований дополнительно добавлено 2 миллиарда рублей, Российскому фонду гуманитарных исследований – 0,5 миллиарда рублей.

В Законе о фондах достаточно подробно описаны функции экспертных органов (экспертных советов, научно-консультационных советов), порядок их формирования, механизм конкурсного отбора соискателей.

Новой в деятельности фондов, является введение системы более публично и подробного ее освещения, в частности, государственный фонд обязан размещать информацию о проведении конкурса научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов и его условиях на своем сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и публикует ее в средствах массовой информации.

В настоящее время в Государственной Думе рассматривается проект федерального закона № 88170-6 «О Фонде перспективных исследований», внесенный Президентом Российской Федерации.

Рассматриваемый законопроект определяет правовое регулирование Фонда перспективных исследований, который будет создан в форме некоммерческой организации в целях обеспечения заказа и сопровождения прорывных высокорискованных исследований и разработок в интересах обороны и безопасности государства, модернизации Вооруженных Сил Российской Федерации и создания инновационных технологий и производства продукции военного, специального и двойного назначения.

В законопроекте устанавливается правовое положение Фонда, определяется цель его деятельности и основные функции, регулируется порядок государственной регистрации, в также контроль за финансово-хозяйственной деятельностью указанного Фонда.

Согласно законопроекту, права на результаты интеллектуальной деятельности, созданные в процессе реализации проектов по заказу Фонда перспективных исследований, а также приобретенные организацией на основании договоров, будут принадлежать Российской Федерации. Фонд перспективных исследований будет распоряжаться этими правами от имени Российской Федерации в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности.

Законопроект определено, что установление порядка учета результатов интеллектуальной деятельности, а также порядка передачи таких прав заинтересованным федеральным органам исполнительной власти, госкорпорациям или иным юридическим лицам возлагается на Правительство Российской Федерации.

Органами управления Фонда перспективных исследований станут: попечительский совет как высший орган управления, правление и генеральный директор. В Фонде перспективных исследований будет создан постоянно действующий консультативный орган – научно-технический совет, на который возлагается научно-методологическое, информационно-аналитическое и экспертное обеспечение деятельности указанного Фонда, в том числе рекомендации по приоритетным направлениям прорывных высокорискованных исследований и разработок, поиск

перспективных инновационных научно-технических идей и передовых конструкторских и технологических решений, отбор проектов, подбор и привлечение экспертов и экспертных организаций для участия в подготовке заключений на отбираемые проекты.

Законопроектом предполагается, что Фонд перспективных исследований будет осуществлять работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну, а также международную деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Одним из источников финансирования научных исследований является их участие в реализации программ территориального центра «Сколково».

Территориальный центр «Сколково» создан на основании Федерального закона «Об инновационном центре «Сколково»⁶¹.

Территориальный центр «Сколково» представляет собой специально отведенную территорию, на которой создаются особые условия для осуществления исследований и разработок по перспективным направлениям развития науки и технологий.

Основным лицом, ответственным за создание и поддержание таких условий, является управляющая компания, которая отбирается в соответствии с решением Президента Российской Федерации и соответствует определенным требованиям.

Особые условия, формируемые в центре, сочетают в себе наиболее передовые решения в сфере градостроительной деятельности, специальные правила взаимодействия между лицами, находящимися на территории центра, а также набор преференций, предоставляемых организациям, осуществляющим исследовательскую деятельность.

В целях определения специальных правил взаимодействия между лицами, находящимися на территории центра, в обязанности управляющей компании включается утверждение документов, содержащих такие правила, а также включение во все сделки, заключаемые с лицами, осуществляющими деятельность на территории центра, обязательного условия о соблюдении ими утвержденных правил.

Для лиц, осуществляющих исследовательскую деятельность в территориальном центре, представляется возможность компенсации расходов по уплате таможенных платежей в связи с ввозом товаров, необходимых для соответствующей деятельности, привлечения для осуществления трудовой деятельности иностранных специалистов, а также право применять упрощенный порядок ведения бухгалтерского учета.

Также лицам, осуществляющим исследовательскую деятельность в центре, предоставляется возможность получения некоторых налоговых льгот, которые предусмотрены Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об инновационном центре «Сколково»⁶².

Федеральный закон направлен на реализацию положений Федерального закона «Об инновационном центре «Сколково».

Законом предусмотрено внесение изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части, касающейся установления специального порядка уплаты налогов лицами, осуществляющими исследовательскую деятельность в инновационном центре «Сколково».

Ключевым инструментом взаимодействия между лицами, осуществляющими исследовательскую деятельность в центре, и органами государственной власти является вводимый Законом статус участника проекта. Участником проекта может

⁶¹ Федеральный закон «Об инновационном центре «Сколково» от 28 сентября 2010 года № 244-ФЗ.

⁶² Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об инновационном центре «Сколково» от 28 сентября 2010 года № 243-ФЗ.

быть признано юридическое лицо, созданное исключительно для цели осуществления исследований, а также иной деятельности, которая необходима для соответствующих исследований на территории центра.

Статус участника проекта предоставляется управляющей компанией в соответствии с требованиями, закрепленными в проекте федерального закона, на срок до десяти лет. Участник проекта, нарушивший требования, закрепленные в проекте федерального закона, или установленные в соответствии с ним правила, лишается своего статуса.

Лица, наделенные статусом участника проекта освобождаются от уплаты налога на прибыль организаций до момента достижения определенного проектом федерального закона уровня окупаемости вложений в проводимые исследования, либо до момента утраты статуса, предоставляющего право применять такие налоговые льготы.

Налогом не облагается имущество организаций, используемое в исследовательской деятельности, а лицам, осуществляющим исследовательскую деятельность в инновационном центре «Сколково», предоставляется право отказаться от уплаты налога на добавленную стоимость.

Одновременно, Законом предусмотрено снижение до 14 процентов общего размера взносов на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование, уплачиваемых в отношении работников указанных организаций.

Реализация Закона позволит объединить усилия государства и частного бизнеса для скорейшего появления новых инновационных разработок и их коммерческой реализации.

Программное финансирование

В Послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике на 2013–2015 годы⁶³ одним из центральных определен вопрос о совершенствовании бюджетной системы России. При этом ведущее место занимает переход к «программному бюджету», то есть речь идет о программно-целевой системе. Ставится задача перехода к «программному бюджету» в полном объеме, начиная с федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов, а его отдельные элементы должны быть задействованы в федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов. Несомненной это повлияет и на механизм финансирования науки.

Если говорить о правовой основе перехода к программно – целевой системе, то она была создана в первой половине 90-х годов прошлого столетия. В 1994 году был принят Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»⁶⁴ (далее – Закон о поставках), на основании которого и сегодня разрабатываются и реализации федерально-целевых программ. Порядок разработки ФЦП определен Правительством Российской Федерации⁶⁵.

По мере реализации Закона о поставках и Постановления Правительства о федеральных целевых программах приходилось вносить изменения (в 1995, 1997, 1999, 2004, 2006, 2007 годах) и сегодня, в редакции 2011 года, основные положения этих правовых актов следующие.

⁶³ Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013–2015 годах (от 28 июня 2012 года).

⁶⁴ Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ.

⁶⁵ Постановление Правительства Российской Федерации «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» от 26 июня 1995 года № 594.

Федеральные целевые программы и межгосударственные целевые программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (далее – ФЦП), представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации, а также инновационное развитие экономики.

Целевые программы являются одним из важнейших средств реализации структурной, научно-технической и инновационной политики государства, активного воздействия на его социально-экономическое развитие и сосредоточены на реализации крупномасштабных, наиболее важных для государства инвестиционных, научно-технических и инновационных проектов, направленных на решение системных проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти.

Федеральные целевые программы и межгосударственные целевые программы, в которых участвует Российская Федерация и объемы их финансирования из федерального бюджета предусматриваются в федеральном законе о федеральном бюджете на планируемый период.

В целях обеспечения решения особо важных общегосударственных задач федеральными целевыми программами может присваиваться статус президентских программ, инициатором которых является Президент Российской Федерации.

При разработке ФЦП предусматривается:

решение приоритетных социально-экономических, оборонных, научно-технических, природоохранных и других важнейших задач;

согласование финансовых, материальных и трудовых ресурсов в целях их наиболее эффективного использования;

комплексность и экономическую безопасность разрабатываемых мероприятий;

согласованность решения федеральных и региональных задач;

достижение требуемого конечного результата в установленные сроки.

Для организации работы по выполнению ФЦП и обеспечению поставок продукции для федеральных государственных нужд Правительство Российской Федерации утверждает государственных заказчиков.

Государственные заказчики обеспечиваются финансовыми ресурсами в объеме, устанавливаемом федеральным бюджетом, и являются ответственными за реализацию ФЦП и обеспечение федеральных государственных нужд.

Правительство Российской Федерации предоставляет гарантии по обязательствам государственного заказчика в пределах средств, выделяемых из федерального бюджета.

Государственный контракт определяет права и обязанности государственного заказчика и поставщика по обеспечению федеральных государственных нужд и регулирует отношения поставщика с государственным заказчиком при выполнении государственного контракта.

Закон о поставках широко используется как программный метод решения приоритетных задач не только федерального значения, но и регионального. Вполне естественно, в этом случае государственным заказчиком выступает исполнительный орган субъекта Российской Федерации и средства обеспечения реализации программы выделяются из бюджета региона. Опыт разработки и реализации ФЦП, региональных программ показал, необходимость разработки проекта федерального закона «О федеральных целевых программах регионального развития»⁶⁶ Законопроект интересен тем, что в нем закреплены многие положения, которые недостаточно чет-

⁶⁶ Проект федерального закона «О федеральных целевых программах регионального развития» был разработан депутатами Государственной Думы третьего созыва и внесен на рассмотре-

ко прописаны в Законе о поставках. В частности, разработчики дают толкования применяемых понятий, устанавливают правоотношения между участниками процессов их формирования и реализации федеральных целевых программ регионального развития (далее – ФЦПРР). В законопроекте даны критерии и принципы отбора ФЦПРР, дана система организации управления разработкой и реализацией программ.

Вопрос об эффективности ФЦП неоднократно поднимаются руководством страны.

Мнения при этом было и остаются неоднозначными.

Авторы проекта № 68749-3 «О федеральных целевых программах регионального развития» в качестве основных мотивов необходимости разработки законопроекта выдвинули следующие: Закон о поставках допускает при определении целей задач программы и неконкретность, он не содержит описание конкурсных процедур отбора программных мероприятий, не контроля за результатом реализации. По утверждению разработчиков проекта: «ни одна из федерально-целевых программ регионального развития, разработанная в соответствии с Законом о поставках с позиций их декларированных целей и с позиций годовых перечней не была выполнена».

Правительственная комиссия по высоким технологиям и инновациям в процессе своей работы в период 2008–2011 года неоднократно обращалась к вопросам реализации ФЦП.

В 2009 году она рассмотрела вопрос «О реализации долгосрочных целевых программ в области развития высоких технологий и инноваций» В частности, заслушивалось сообщение о выполнении мероприятий и достижения запланированных показателей ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям научно-технологического комплекса России 2007–2012 годы», ФЦП «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 годы», ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы, ФЦП «Национальная технологическая база» на 2007–2011 годы, ФЦП «Развитие электронной компонентной базы радиоэлектроники» на 2008–2015 годы.

В 2010 году Комиссия утвердила Положение о порядке мониторинга разработки и реализации программ инновационного развития акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций и государственных унитарных предприятий. Был утвержден Перечень акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций и государственных унитарных предприятий, создана и определены задачи Рабочей группы Правительства Российской Федерации по мониторингу, определен порядок мониторинга разработки и реализации программ инновационного развития.

В ноябре 2011 года Правительственная комиссия по высоким технологиям и инновациям рассмотрела вопрос «О ходе реализации программ инновационного развития крупнейших компаний с государственным участием в развитии механизмов частного – государственного партнерства».

Эти действия Правительства Российской Федерации в развитии программного метода решения экономических, социально-экономических задач не ограничивается.

В 2011 году Правительственная комиссия по высоким технологиям и инновациям приступает к утверждению Перечня технологических платформ.

Основная цель создания технологических платформ – формирование механизма повышения эффективности и конкурентоспособности экономики Российской Федерации на основе координации действий науки, государства, бизнеса и общества по внедрению экологически эффективных и энергосберегающих отечественных технологий⁶⁷.

Технологические платформы включены в Перечень по следующим направле-

ние Государственной Думы.

⁶⁷ Цели, задачи, направления, реализуемые в рамках технологических платформ изложены

ниям:

экологически чистые технологии производства;
технологии, обеспечивающие экологически безопасное обращение с отходами, включая ликвидацию накопленного ранее экологического ущерба;

технологии и системы мониторинга, оценки и прогнозирования состояния окружающей среды, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, негативных последствий изменения климата, включая инновационные средства инструментального контроля загрязнения;

технологии рационального природопользования, обеспечения экологической безопасности и новых технологических стандартов жизни человека.

На сегодняшний день программный метод решения государственных задач расширяет свои границы.

Примером может служить государственная программа «Развитие науки и технологий», которая, как следует из Указа Президента Российской Федерации «О долгосрочной государственной экономической политике», должна быть утверждена до 31 декабря 2012 года

Государственной программой «Развитие науки и технологий», к сожалению, разрабатывается без широкого общественного обсуждения общественностью, но те сведения, которые доступны, позволяют констатировать следующее: Программа включает в себя 7 подпрограмм, каждая из которых определяет вектор долгосрочного развития государственной научно-технической политики по одному из важнейших направлений модернизации и инновационного развития экономики государства.

Научная общественность проявляет повышенный интерес к Программе, т.к. содержание каждой из ее подпрограмм и Программа в целом определяют перспективы развития, будущую структуру, систему управления научно-техническим комплексом. В концепции Программы закладывается фундамент будущего отечественной науки.

Основополагающими вопросами, обеспечивающими эффективность реализации данной государственной Программы, на наш взгляд, является эффективность системы управления, которая определяется эффективностью мер административного, организационного, правового и финансового обеспечения. И здесь очень важным является вопрос участия в развитии научно-технологического комплекса негосударственных структур. Как решается этот вопрос в Программе? Будут ли предусмотрены меры активизации участия бизнес структур в процессе создания нового облика отечественной науки?

Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588 прямо указывает на необходимость подготовки предложений по правовому обеспечению государственных программ уже на этапе их разработки. В конечном итоге такая работа должна систематизировать процесс правового обеспечения деятельности в определенном приоритетном для государства направлении. Правоприменительная практика свидетельствует о широком поле деятельности законодателям как федерального, так и регионального масштаба. Сегодня подавляющая доля выполняемых фундаментальных и прикладных исследований проводится государственным сектором науки, а законодательство не определило толкование этого сектора, его статус. Не останавливаясь на многочисленных примерах подобного рода, отмечу лишь некоторые. Законодатели сегодня работают над совершенствованием Закона 94-ФЗ, Законе 317 –ФЗ, части четвертой ГК Российской Федерации. Уже сегодня поступают предложения о необходимости внесения изменений в Закон 83-ФЗ, вполне правомерно ставятся вопросы о необходимости совер-

на основании материалов заседания Правительственная комиссия по высоким технологиям и инновациям от 15 июня 2011 года по вопросам включения технологической платформы «Технологии экологического развития».

шенствования Закона о науке.

Государственная программа «Развитие науки и технологий» решает очень важный вопрос – финансовое обеспечение деятельности всех научных организаций, выполняющих исследования не зависимо от организационно-правовой формы, ведомственной принадлежности. Решение этого вопроса определяется обоснованностью выбора приоритетных направления исследований до 2020 (2030) года. За этим стоят научно-обоснованное прогнозирование, анализ международного научно-технического развития, учет отечественных национальных особенностей развития науки. Кто может это сделать, кроме научной общественности? Формально ни одна из ранее выполненных работ министерств и ведомств не обходилась без участия общественности, но так ли это на самом деле? Разработка государственных программ требует разрешения и этого вопроса.

Регулярно Президентом Российской Федерации утверждаются Приоритетные направления развития науки. Приоритетные направления являются основой разработки государственных программ в сфере науки. Есть ли необходимость внести изменения в методологию разработки Приоритетных направлений развития науки?

Не праздным является вопрос о контроле над финансовыми потоками в процессе реализации Программы. Слишком много упреков поступает в адрес этого ведомства по этому поводу. Трудно сегодня найти полноценный ответ: есть ли решение этой задачи у Минобрнауки Россия?

Наконец, последний вопрос, на который есть надежда получить ответ на завершающей стадии разработки Программы. Выше был описан процесс совершенствования бюджетной системы. Как это отразится на процессе реализации Программы, какие еще нормативные правовые акты следует уже сегодня разработать, чтобы желаемый успех был достигнут?

Участие бюджетных учреждений науки и образования в коммерциализации результатов научно-исследовательской деятельности как источник дополнительного финансирования научно-исследовательской деятельности

Бюджетные научные организации, являясь некоммерческими по организационно-правовой форме, не наделены правом заниматься коммерческой деятельностью, что ограничивает их участия в коммерциализации результатов научно-технической деятельности. Выход из данной ситуации был найден принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными учреждениями науки и образования хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности»⁶⁸ (далее – Закон 217-ФЗ). Основной целью закона является обеспечение реального внедрения в производство создаваемых за счет бюджетных средств результатов научно-технической деятельности, права на которые принадлежат учреждениям науки и образования, а также правовое обеспечение установленных Гражданским кодексом Российской Федерации возможностей для учреждений науки и образования быть участниками и учредителями хозяйственных обществ, занимающихся практическим применением (внедрением) результатов интеллектуальной деятельности, права на которые принадлежат данным учреждениям.

С принятием четвертой части Гражданского кодекса Российской Федерации был законодательно закреплен основной принцип распределения прав на результаты интеллектуальной деятельности (РИД), созданных за счет бюджетных средств:

⁶⁸ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными учреждениями науки и образования хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ.

по общему правилу, права на результаты интеллектуальной деятельности закрепляются за исполнителем.

Вместе с тем подобное законодательное решение, хотя и является серьезным фактором, стимулирующим внедрение РИД в производство, не может обеспечить коммерциализацию патентов и лицензий, созданных за счет бюджетных средств, если при этом исполнитель, создавший РИД и получивший права на него, лишен правовых возможностей внедрить соответствующий результат в производство.

В настоящее время большинство результатов интеллектуальной деятельности создается за счет бюджетных средств научными и образовательными организациями, имеющими организационно-правовую форму бюджетного учреждения либо учреждения государственной академии наук. Данные научные и образовательные организации, в силу строго целевого характера финансирования и строго ограниченной правоспособности, не могут самостоятельно осуществить практическое применение (внедрение) РИД. При этом они лишены возможности создать работающее хозяйственное общество, которое смогло бы осуществлять практическое применение (внедрение) соответствующего РИД.

Порядок распоряжения принадлежащими бюджетным учреждениям исключительными правами на РИД устанавлен разделом 7 ГК Российской Федерации. В соответствии с пунктом 1 статьи 1229 ГК Российской Федерации правообладатель может распоряжаться исключительным правом на результат интеллектуальной деятельности.

В то же время, согласно абзацу 4 части 4 статьи 66 ГК Российской Федерации, учреждения могут быть участниками хозяйственных обществ только с разрешения собственника, что является серьезным препятствием для создания хозяйственных обществ с целью внедрения в гражданский оборот результатов интеллектуальной деятельности.

Для того, чтобы созданные учреждениями хозяйственные общества действительно смогли внедрять РИД в производство, они должны получить от учредителей не только права на использование РИД, но и денежные средства для непосредственной организации деятельности: для найма работников, аренды помещения, закупки оборудования.

Однако сами учреждения не правомочны передать созданному хозяйственному обществу денежные средства в силу прямых запретов бюджетного законодательства. Соответственно, на уровне закона необходимо решить вопросы, связанные не только с созданием учреждениями науки и образования хозяйственных обществ, но и с привлечением соучредителей, которые будут вносить денежные средства в уставный капитал создаваемых хозяйственных обществ.

В результате внесенных изменений в Закон о науке и Закон об образовании закреплено право научных и образовательных бюджетных учреждений и учреждений государственных академий наук создавать хозяйственные общества, внося в их уставные капиталы права на использование РИД без согласия собственника имущества.

Соответствующие нормы не приведут к бесконтрольному распоряжению правами на результаты интеллектуальной деятельности, поскольку после приобретения долей (акций) в уставных капиталах хозяйственных обществ, учреждения науки и образования получают право контроля над деятельностью создаваемых хозяйственных обществ и процессом практического применения результатов интеллектуальной деятельности. Кроме того, исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности не будут отчуждаться создаваемым хозяйственным обществам: в уставный капитал, будут вноситься лишь права на использование соответствующих РИД по лицензионным договорам. Исключительные права при этом будут оставаться у учреждений, создавших соответствующие результаты интеллектуальной деятельности.

Внесены изменения также в Федеральный закон «О развитии малого и средне-

го предпринимательства в Российской Федерации»⁶⁹ для того, чтобы хозяйственные общества, созданные государственными научными организациями, государственными образовательными учреждениями, а также научными и образовательными учреждениями государственных академий наук, могли получать статус малых и средних предприятий при условии соответствия их деятельности критериям, указанным в Законе.

Необходимость подобных изменений вызвана тем, что в настоящее время не могут быть признаны малыми и средними предприятиями юридические лица, в уставном капитале которых доля лиц, не являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства, превышает 25%. Так как бюджетные учреждения ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны субъектами малого и среднего предпринимательства, то и учрежденные ими хозяйственные общества также не могут быть признаны малыми или средними предприятиями.

Закон восполняет пробелы правового регулирования отношений, связанных с созданием хозяйственных обществ государственными бюджетными учреждениями науки и образования, научными и образовательными учреждениями государственных академий наук, а также отношений, связанных с распоряжением учреждениями науки и образования исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности.

Правоприменительная практика Закона 217-ФЗ потребовала уточнения ряда его положений.

В частности, возникли проблемы передачи бюджетными учреждениями хозяйственным обществ помещений для осуществления своих функций, правоотношений хозяйственных обществ с бюджетными научными учреждениями и третьими лицами по вопросам передачи результатов научно-технической деятельности.

В этой связи были приняты следующие федеральные законы.

Федеральный закон «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 17-1 Федерального закона «О защите конкуренции»⁷⁰.

Предметом регулирования Закона является установление порядка сдачи в аренду движимого и недвижимого государственного или муниципального имущества государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования (в том числе созданных государственными академиями наук) или муниципальных образовательных учреждений высшего профессионального образования, государственных научных учреждений (в том числе созданных государственными академиями наук) созданным этими учреждениями хозяйственным обществам с целью практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности.

Внесенные изменения в статью 17-1 Федерального «О защите конкуренции»⁷¹ позволяют государственным образовательным учреждениям высшего профессионального образования и государственным научным учреждениям заключать с созданными ими инновационными хозяйственными обществами договора аренды в отношении, принадлежащего бюджетной научной организации имущества без проведения конкурсов или аукционов в порядке и на условиях, определяемых Правительством Российской Федерации.

При этом Федеральный закон устанавливает запреты на сдачу в субаренду иму-

⁶⁹ Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ.

⁷⁰ Федеральный закон «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 17-1 Федерального закона «О защите конкуренции» от 1 марта 2011 года №22-ФЗ.

⁷¹ Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ.

щества, предоставленного хозяйственным обществам по таким договорам аренды, передаче хозяйственными обществами своих прав и обязанностей по таким договорам аренды другим лицам, предоставление этого имущества в безвозмездное пользование, залог таких арендных прав.

На рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 501289-5 «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»

Реализация Закона 217-ФЗ запрещает хозяйственным обществам предоставлять третьим лицам по договору, а также передавать третьим лицам по иным основаниям права на использование результатов интеллектуальной деятельности. Правоприменительная практика показала, что данная норма препятствует реальному внедрению результатов интеллектуальной деятельности. Законопроект снимает это ограничение, не ущемляя интересов бюджетных образовательных и научных организаций.

Поводя итог рассмотрения вопроса: «Правовое обеспечение финансирования науки в России» есть основания сделать следующие выводы и предложения:

1. Анализируя вопросы финансирования науки, следует обратить внимание на то, что граница между фундаментальными исследованиями и прикладными – условна. Это значительно усложняет определение границ правовых актов, регулирующих финансовые вопросы организаций, осуществляющих фундаментальные или прикладные исследования. Именно с этим связано описание вопросов финансирования науки в Российской Федерации, отступив от предложенной темы – правовое обеспечение фундаментальных исследований.

2. Одним из направлений государственной финансовой политики Российской Федерации является вовлечение в решение задач социально-экономического развития инвестиций от юридических и физических лиц не зависимо от организационно правовой формы и формы собственности. «Множественность источников финансирования науки» достигается созданием государством соответствующей среды для генерации новых знаний, технологий и продукции, а также созданием соответствующего инвестиционного климата. Если говорить о фундаментальных исследованиях, то это та сфера деятельности, которая, в большинстве случаев, остается малоинтересной отечественному частному предпринимательству. Здесь основными потребителем результатов фундаментальных исследований является само государство, находящиеся в его ведении общественные институты (федеральные органы исполнительной власти, образование, культура и так далее). Практика и анализ положений о федеральных органах исполнительной власти показывает, что вопросы научного обеспечения принятия решений до настоящего времени не нашли должного отражения. На наш взгляд, следует ввести в практику неформального научного обеспечения принимаемых органами государственной власти решений по вопросам социально-экономического развития.

3. Государственная система финансового регулирования является одним из важнейших способов решения задач социально-экономического развития. Рассматривая вопрос «Состояние и основные направления совершенствования системы управления научно-технологическим комплексом России»⁷², было отмечено: «в результате изменения системы финансирования уже на стадии проектировок финансовые потоки оказываются разорванными, что крайне осложняет решение задач научного обеспечения реализации государственных приоритетов в области науки и технологий». В конечном итоге «фундаментальная наука» как важнейший при-

⁷² Заседание Экспертного по законодательному обеспечению научно-технической деятельности в Российской Федерации Совета Комитета Государственной Думы по науке и наукоёмким технологиям и Комитета Совета Федерации по образованию и науки от 2009 года.

оритет государственной политики оказалась не подкрепленной реальными мерами государственной поддержки и государственного обеспечения. Представляется целесообразным снять возникшую проблему, путем внесения в Бюджетный кодекс Российской Федерации соответствующих изменений.

4. Решение вопросов рационального финансирования из средств федерального бюджета научных исследований затрудняет отсутствие системного прогнозирования государственной социально-экономической политики в целом и в отраслевом разрезе. В результате перед наукой не ставятся задачи национального масштаба, решение которых обеспечит выход страны в число ведущих стран – лидеров социального и технологического развития. Представляется целесообразным на основе практики разработки приоритетных направлений развития науки и критических технологий с участием научного сообщества пересмотреть существующую систему.

5. До настоящего времени не решен в должной мере вопрос правоотношений между государством, наукой, бизнесом и обществом в части эффективного строительства экономики по инновационной модели. Меры стимулирования участия науки и бизнеса в модернизации отечественного производства и формирования инновационной инфраструктуры все еще недостаточны, бизнес не находит их привлекательными для увеличения капиталовложения в отечественные отрасли хозяйственной деятельности и науку. Результаты научных исследований остаются мало востребованы отечественным потребителем РИД.

6. В стадии обсуждения все еще находятся вопросы оптимизации структуры российской науки, уточнения статуса основных субъектов научной и научно-технической деятельности (научный работник, научная организация), обеспечение деятельности государственного сектора науки. Представляется целесообразным эти вопросы вынести на обсуждение общественности⁷³.

7. Разработанные проекты федеральных законов совершенствования гражданского законодательства, контрактной системы недостаточно отражают специфику научно-технической деятельности, результатов правоприменительной практики. Представляется целесообразным внести ко второму чтению законопроекта о контрактной системе соответствующие поправки⁷⁴.

8. Переход к системе «программного бюджета» ставит перед разработчиками и участниками реализации ведомственных, федерально-целевых и государственных программ развития более сложные задачи, направленные на повышение эффективности их реализации, ответственности исполнительных структур, публичности обсуждения от этапа выбора приоритетного направления программирования и завершения процесса реализации. Уже сегодня должна быть определены меры административного, финансового, правового и организационного обеспечения каждой из разрабатываемых и реализуемых государственных программ Российской Федерации.

Одной из основ программно-целевой системы является метод научного прогнозирования. Только научно обоснованная система прогнозирования развития экономики на долгосрочный период, разработки приоритетных направлений развития позволит избежать ошибок и неэффективного расходования бюджетных средств.

⁷³ Принято решение о проведении расширенного заседания Комитета Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям (15 сентября 2012 года) по вопросам совершенствования структуры российской науки и правовому обеспечению субъектов научной и научно-технической деятельности.

⁷⁴ В настоящее время Комитетом Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям подготовлены и направлены поправки к проекту федерального закона № 68702-6 «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» с учетом поступивших предложений научно-образовательных структур.

К числу первоочередных следует отнести решение задачи правового обеспечения выполнения программных мероприятий и достижения запланированных показателей. Весомую помощь здесь должна оказать организация и проведение мониторинга правовой базы, регулирующей соответствующую сферу программно-целевого развития. Уже сегодня субъекты Российской Федерации подготовили пакет предложений по совершенствованию федерального законодательства в сфере научно-технической и инновационной деятельности⁷⁵. В ближайшее время эти предложения будут рассмотрены и наиболее конструктивные внесены на рассмотрение Государственной Думы⁷⁶.

Нельзя обойти вниманием и центральную задачу перехода к системе программно-целевого развития – совершенствование системы государственного управления научно-технической и инновационной деятельности.

⁷⁵ Пакет предложений по совершенствованию федерального законодательства в сфере научно-технической и инновационной деятельности подготовлен и направлен в Государственную Думу Ассоциацией инновационных регионов России.

⁷⁶ В Государственной Думе по поручению Председателя Государственной Думы С. Е. Нарышкина создана Рабочая группа по подготовке предложений по совершенствованию федерального законодательства в сфере научно-технической и инновационной деятельности.

А. В. ТОДОСИЙЧУК,

*заместитель руководителя аппарата Комитета
Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям,
д. э. н., профессор, почетный работник науки и техники
Российской Федерации*

В. И. ПАНОВ,

*руководитель аппарата Комитета Государственной Думы
по науке и наукоемким технологиям, к. э. н.*

О совершенствовании системы организации, планирования и прогнозирования научных исследований и разработок

Для возвращения России в число ведущих мировых научных держав необходимо в кратчайшие сроки обеспечить создание благоприятных организационно-экономических условий для развития отечественной науки, в том числе фундаментальных исследований, повышения ее конкурентоспособности на мировом рынке научно-технической продукции, востребованной российскими и международными товаропроизводителями.

Для осуществления эффективной государственной научно-технической и инновационной политики необходимо разработать нормативную правовую базу, регулируюшую инновационный процесс в целом: от научных исследований и разработок до создания и распространения инновационной продукции.

Несомненно, что ядром инновационного процесса являются фундаментальные исследования, от научного и научно-технического уровня результатов которых зависит конкурентоспособность российской экономики в целом. Предложения по совершенствованию законодательного обеспечения деятельности государственных академий наук найдут свое отражение при подготовке Комитетом Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям к третьему чтению законопроекта № 305828-6 «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В целях разработки государственной научно-технической и инновационной политики в Российской Федерации в Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» необходимо внести соответствующие изменения в части необходимости разработки прогнозов научно-инновационного развития страны, формирования на их основе приоритетных направлений научной, научно-технической и инновационной деятельности, а также механизмов их реализации.

Для обеспечения необходимого уровня координации, планирования и реализации единой государственной научно-технической и инновационной политики, исключения дублирования НИОКР гражданского назначения, сосредоточения средств федерального бюджета на приоритетных направлениях развития науки, технологий и техники в Российской Федерации целесообразно: воссоздать действовавший ранее механизм планирования и организации бюджетного финансирования исследований и разработок, включив в бюджетную классификацию расходов раздел, отражающий финансирование расходов на науку (фундаментальные исследования и прикладные научные исследования, экспериментальные разработки). Правительству Российской Федерации поручить Министерству образования и науки Российской Федерации осуществлять подготовку предложений по проекту федерального бюджета в части объемов ассигнований на научные исследования и разработки в разрезе ведомственной структуры расходов федерального бюджета на основе ежегодного рассмотрения отчетов и координации пла-

нов субъектов бюджетного планирования и главных распорядителей бюджетных средств по проведению фундаментальных исследований и прикладных научных исследований и разработок, а также развитию научной и инновационной инфраструктуры; установить порядок ежегодного согласования с Министерством образования и науки Российской Федерации и государственных академий наук расходов на выполнение федеральных целевых программ, ведомственных целевых программ на НИОКР гражданского назначения, Программы фундаментальных исследований государственных академий наук по результатам анализа эффективности их реализации в предшествующем году.

Введение в бюджетную классификацию отдельного раздела расходов на науку позволит более качественно и оперативно осуществлять со стороны специализированных государственных органов контроль за качеством планирования бюджетных расходов, за целевым и эффективным расходованием средств федерального бюджета на науку.

При формировании расходной части федерального бюджета необходимо обеспечить научное обоснование пропорций между затратами на науку, образование и капитальными вложениями. Кроме того, при планировании бюджета науки необходимо обеспечить пропорциональное распределение средств на финансирование фундаментальных исследований, прикладных исследований и разработок.

При планировании бюджетных ассигнований на профессиональное образование необходимо обеспечить пропорциональное распределение средств на финансирование начального, среднего и высшего профессионального образования.

Соблюдение научно обоснованных пропорций между затратами на науку, образование и инвестициями в основные фонды, видами НИОКР и уровнями профессионального образования, необходимо для обеспечения устойчивого развития науки, подготовки квалифицированных кадров для инновационной экономики, материализации и промышленного тиражирования инноваций.

Для повышения эффективности бюджетных средств, выделяемых на науку и капитальные вложения, целесообразно формировать государственный или муниципальный заказ не на отдельные разрозненные виды работ, входящих в инновационную деятельность, а на реализацию полного инновационного цикла «фундаментальные исследования-прикладные исследования – разработки – освоение и тиражирование инновационной продукции», то есть на реализацию инновационных проектов «под ключ». Реализация такого подхода позволит обеспечить реальную, а не формальную интеграцию академических и отраслевых НИИ, вузов и промышленных предприятий для осуществления инновационной деятельности.

Для решения указанной задачи необходимо разработать и принять федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (в части разработки, освоения, производства и поставки инновационной продукции (работ, услуг))».

Формирование инновационной экономики немыслимо без развитого рынка интеллектуальной собственности. Статистические данные свидетельствуют о том, что в последние два десятилетия наблюдалась диспропорция между темпами роста бюджетного финансирования науки и стоимостью полученных результатов интеллектуальной деятельности в составе нематериальных активов. Во многом это связано как с низкой результативностью научной и научно-технической деятельности, так и с нежеланием научных организаций и вузов ставить на бюджетный или бухгалтерский учет полученные результаты интеллектуальной деятельности, в том числе за счет бюджетных средств, в составе нематериальных активов. В итоге на долю нематериальных активов в структуре балансовой стоимости имущества научных организаций и вузов России в настоящее время приходится немногим более 1 %. В научных организациях и университетах развитых стран мира на долю нематериальных активов приходится 70–90 % от балансовой стоимости их активов.

Для устранения указанных диспропорций необходима разработка и принятие федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике и Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», «О бухгалтерском учете» (в части обязательного учета прав на результаты интеллектуальной деятельности, полученных за счет бюджетных средств).

Еще спектр проблем, которые требуют законодательного обеспечения, это проблемы учета и контроля за использованием результатов научно-технической деятельности, созданных за счет средств бюджетов различных уровней.

В настоящее время вопросы государственного учета использования результатов научной и научно-технической деятельности, созданных за счет бюджетных средств, регулируются подзаконными нормативными актами, например, соответствующие правила содержатся в Постановлении Правительства Российской Федерации от 4 мая 2005 года № 284 «О государственном учете результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения». Однако подзаконное регулирование не носит универсального характера.

В этой связи представляется необходимым в Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» включить нормы, посвященные созданию централизованной государственной системы учета результатов научной и научно-технической деятельности, созданных за счет средств бюджета. В законе необходимо предусмотреть, что централизованный учет соответствующих результатов осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Предложение о создании государственной системы учета в значительной мере продиктовано необходимостью оперативного контроля над практическим использованием указанных объектов.

Одной из острых проблем, сдерживающих формирование инновационной экономики, является низкая инновационная активность бюджетных научных учреждений и вузов, а также научных учреждений и вузов, подведомственных государственным академиям наук. Многие государственные научные организации и предприятия, имеющие бюджетное финансирование, имеют ряд инновационных разработок и технологий, которые вследствие отсутствия достаточного финансирования или эффективной кооперации с организациями сферы промышленного производства, не имеют возможности для их практической реализации. Вследствие такой ситуации государство не только не может получить доход от разработок, но и теряется эффективность вложенных в разработки бюджетных средств.

В этой связи необходимо изменить существующую модель закрепления и использования результатов интеллектуальной деятельности, созданных за счет государственных средств, посредством закрепления исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности за исполнителями (в том числе бюджетными учреждениями) и предоставления права использования полученных результатов частным инвесторам на безвозмездной основе. Указанные меры будут способствовать повышению инновационной активности государственного сектора науки посредством практического применения (внедрения) разработок, созданных за счет средств федерального бюджета.

Для решения указанных проблем необходима разработка проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности, полученными за счет средств федерального бюджета».

Необходимость перенесения акцента в экономике на её инновационный сектор требует выдвижения на первый план обеспечения максимальной заинтересованности участников инновационного процесса (и юридических, и физических лиц) в достижении таких результатов, стимулирования изобретательской и инновационной деятельности (на всех уровнях – федеральном, региональном и на предприятии),

которое должно быть связано с эффективностью использования результатов этой деятельности, а не только с её процессом.

В связи с этим совершенно не оправдано отсутствие в налоговом законодательстве льгот для юридических и физических лиц, создающих и использующих объекты интеллектуальной собственности (ОИС). Целесообразно учесть положительный зарубежный опыт по активизации использования ОИС в отраслях экономики, дополнив Налоговый кодекс Российской Федерации аналогичными актами. Это позволит стимулировать предприятия и организации, создающие и использующие отечественные изобретения, и другие объекты интеллектуальной собственности, создаваемые и используемые с привлечением бюджетных средств.

Введение на законодательном уровне льготных условий налогообложения, кредитования и страхования субъектов инновационной деятельности позволяет хозяйствующим субъектам получить реальную возможность повышать инвестиционную привлекательность инновационных проектов, страховать риски, существующие в инновационной деятельности, и привлекать дополнительные денежные средства на развитие.

Для стимулирования инновационной активности субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности необходимо разработать проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования научной, научно-технической и инновационной деятельности». Законопроект должен быть направлен на совершенствование системы государственной поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности. В законопроекте целесообразно предусмотреть следующие налоговые льготы:

– освобождение субъектов инновационного предпринимательства от уплаты налога на добавленную стоимость товаров (работ, услуг), основанных на использовании в собственном производстве изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау), реализуемых субъектами малого и среднего предпринимательства, в пределах срока действия исключительных прав на указанные результаты интеллектуальной деятельности, но не более 5 лет;

– освобождение от уплаты налога на прибыль субъектов инновационного предпринимательства в виде сумм доходов от реализации (товаров, работ, услуг), полученных ими от использования изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау) в собственном производстве с даты начала их использования, в пределах срока действия исключительных прав на указанные результаты интеллектуальной деятельности, но не более 5 лет.

Для оздоровления ситуации в системе подготовки научных и научно-педагогических кадров на законодательном уровне необходимо закрепить следующие положения:

а) подготовку кадров осуществлять в рамках государственного и муниципального заказа и договоров о целевой контрактной подготовке с гарантией последующего трудоустройства выпускников по полученной специальности. Объем подготовки научных и научно-педагогических кадров ежегодно утверждается постановлением Правительства Российской Федерации на основе долгосрочных научно-технических прогнозов;

б) финансовое обеспечение подготовки научных и научно-педагогических кадров осуществляться на основе нормативов подушевого финансирования, утвержденных Правительством Российской Федерации и государственными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по каждой научной специальности;

в) для повышения ответственности выпускников аспирантуры и докторантуры, а также работодателей в законе необходимо предусмотреть экономические меры

в части возмещения затрат на обучение в бюджет соответствующего уровня при отказе в трудоустройстве в научной организации, наукоёмком предприятии, учреждении высшего и послевузовского профессионального образования.

Для решения указанных проблем государственного регулирования подготовки научных и научно-педагогических кадров необходима разработка и принятие федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (в части государственного регулирования подготовки научных и научно-педагогических кадров)».

Предлагаемые меры позволят повысить эффективность использования бюджетных средств на подготовку научных и научно-педагогических кадров, сбалансировать структуру их подготовки по областям науки в соответствии с закономерностями научно-инновационного развития и потребностями рынка труда.

Для решения проблемы обеспечения стабильного и инновационного развития промышленности, социально-экономических задач государства и национальной безопасности страны необходимо разработать федеральный закон «О государственной инновационной политике в промышленности». Закон должен быть встроен в систему правового обеспечения формирующейся национальной инновационной системы, в нем должны быть определены роль и место государства в формировании и реализации промышленной политики, установлены формы государственной поддержки инновационной деятельности в промышленности.

Необходимо уточнить и конкретизировать правовой статус государственных научных фондов (отраслевых, межотраслевых и иных), распределяющих бюджетные средства в форме грантов. В частности, с целью предоставления указанным фондам дополнительной экономической свободы следует создавать указанные фонды в организационно-правовой форме фондов.

Решение задачи повышения результативности научной и научно-технической деятельности немислимо при существующем социальном статусе научного работника. В этой связи необходимо в Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» внести изменения, направленные на повышение социального статуса научного работника. Прежде всего, указанные изменения должны касаться установления минимального размера базового оклада научных работников. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» Правительству Российской Федерации поручено обеспечить повышение к 2018 году средней заработной платы врачей, преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников до 200% от средней заработной платы в соответствующем регионе. В этой связи целесообразно уже с 2013 года законодательно установить минимальный размер базового оклада научного работника низшего уровня (в настоящее время это младший и научный сотрудник) на уровне 100% от средней заработной платы в соответствующем регионе. Указанный размер базового оклада научного работника должен быть отправной точкой при заключении с ним эффективного государственного контракта. Для научных работников более высокого уровня (старших научных сотрудников, ведущих научных сотрудников, главных научных сотрудников) размер базового оклада должен корректироваться с помощью соответствующих повышающих коэффициентов, устанавливаемых Правительством Российской Федерации. Кроме того, размер базового оклада должен регулярно повышаться с учетом темпов роста уровня жизни населения и темпов инфляции в соответствующем регионе.

Прежде чем повсеместно внедрять институт эффективного государственного контракта с научными и научно-педагогическими работниками государственного сектора науки и высшей школы Министерству образования и науки Российской Федерации необходимо осуществить его экспериментальную апробацию в ряде бюд-

жетных научных учреждений и учреждений высшего профессионального образования.

Очевидно также, что уже давно назрели для решения вопросы законодательного закрепления прав научного работника на полученные им результаты научной и (или) научно-технической деятельности за счет средств бюджета, а также распоряжения ими правами на указанные результаты. Одним из вариантов решения проблемы может быть долевое распределение исключительного права на созданные объекты интеллектуальной собственности между научным работником, научной организацией и государственным заказчиком научно-технической продукции.

Реализация предлагаемых мер позволит повысить управляемость социально-экономическими процессами, результативность научной, научно-технической и инновационной деятельности, достичь макроэкономической стабильности и перейти в режим устойчивого экономического роста на инновационной основе.

Часть вторая

МАТЕРИАЛЫ «КРУГЛОГО СТОЛА» НА ТЕМУ «ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ НАУЧНОЙ И НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Москва. Государственная Дума. 13 июня 2013 года.

Л. М. ОГОРОДОВА,
*заместитель председателя
Комитета Государственной Думы
по науке и наукоёмким технологиям*

Правовые аспекты научной и научно-технической экспертизы в Российской Федерации

Глубокоуважаемые коллеги, я рада приветствовать всех, кто сегодня нашел время и пришел к нам обсудить очень важный вопрос для развивающейся российской экономики – вопрос о научной и научно-технической экспертизе.

Мы с вами в короткие сроки должны выработать проект решения по настоящему «круглому столу» и в Думе с Председателем Думы Сергеем Евгеньевичем Нарышкиным обсудить этот проект решения. Он проявил личную заинтересованность по отношению к решению сегодняшнего «круглого стола», эта ситуация нестандартная, могу вам сказать, поэтому сегодняшняя стенограмма ляжет ему на стол. И очень прошу вас четко выстраивать свою позицию и представлять конкретные предложения по развитию этого важного механизма у нас в России.

Поскольку я всегда работала в сфере науки, то я совершенно точно уверена, я думаю, и вы, что значение научной и научно-технической экспертизы с развитием экономики страны только возрастает. Достаточно сказать, из Стратегии инновационного развития страны следует не только, что взаимодействие бизнеса, власти, науки нужно усиливать и координировать, а единственным инструментом для структурирования этих интересов, решений и является качество экспертизы. С 2014 года запускаются государственные программы и некоторые государственные программы, например, Минобрнауки запускает механизм реализации в виде федеральной целевой программы, в которой меняются некоторые законодательные аспекты ведения федеральной целевой программы. Мы переходим от контрактной системы к системе научных грантов. И в связи с этим, вопрос экспертизы встает с новой силой, так сказать, исходя из той новой концепции федеральной целевой программы, которая сегодня обозначена и утверждена (рис. 1).

Что сегодня мы имеем в нормативно-правовом регулировании этой сферы? Основным законом, который регулирует научную и научно-техническую экспертизу, является закон «О науке и государственно-технической политике», который был принят в 1996 году. Статья 14 этого закона посвящена организации проведения научной и научно-технической экспертизе. Этой теме посвящено буквально пять строчек, которые не отвечают потребностям сегодняшнего дня (рис. 2).

Кроме того, выходил ряд постановлений и решений, которые пытались выстраивать и систему экспертизы, и механизмы проведения экспертизы. Решать вопрос о том, какой должна быть экспертиза: государственной, унифицированной, развиваться в рамках вертикали власти или это должен быть сетевой инструмент, инструмент саморегулирования профессиональной среды и так далее. Но в целом та политика, которая велась в этой области, заключалась в том, что экспертиза может быть государственной, профессиональной и специальной.

Стратегия инновационного развития России на период до 2020 года

«...Обеспечение перехода страны на инновационный путь развития требует формирования и развития *механизмов многостороннего взаимодействия* между органами государственной власти, бизнесом, научными и образовательными организациями, а также организациями гражданского общества...»

«...Наиболее значимыми механизмами координации усилий между государством и организациями гражданского общества станут постоянно действующие *экспертные организации*. Они будут созданы при федеральных органах исполнительной власти и будут способствовать осуществлению *разработки и экспертизы государственных программ в сфере научной, технической и инновационной деятельности*...»

«...Независимая оценка исследований, проводимых научными организациями государственных академий наук, будет обеспечиваться с привлечением зарубежных экспертов и ученых из вузовского и отраслевого секторов науки. Также государственные академии наук совместно с Министерством образования и науки РФ обеспечат постоянный мониторинг продуктивности научных коллективов, и будут в постоянном режиме отслеживать индикаторы результативности исследований».

Рис. 1

Нормативно-правовые основы проведения государственной научно-технической экспертизы

- № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике, от 23.08.1996 г., Статья 14 «Организация и проведение экспертиз научной и научно-технической деятельности».
- Приказ Министерства науки и технической политики Российской Федерации «О создании Федерального реестра экспертов научно-технической сферы» от 19.03.1996 г. № 42.
- Постановление Правительства Российской Федерации «О Российской академии наук».
- Указ Президента Российской Федерации «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» от 12 мая 2009 г. № 536.

Рис. 2

На рис. 3 обозначена существующая экспертная система в сфере научной и научно-технической деятельности. И, конечно, мы все понимаем и признаем, что головной организацией по государственной экспертизе в сфере науки и научно-исследовательских работ, сегодня является Республиканский исследовательский научно-консультационный центр экспертизы (РИНКЦЭ). Мнение представителей РИНКЦЭ мы сегодня услышим. Но даже в законе «О науке и научно-технической политике» ни один раз упоминается фраза о том, что экспертиза может проводиться, как государственная, так и общественная, то есть профессиональная и специ-

альная. Сегодня собственную систему экспертизы имеют все государственные структуры, такие, как Российская академия наук, Российская академия медицинских наук, РФФИ, РГНФ, РФТР, Роснано, институты развития, а также Российский фонд содействия развитию малых форм предпринимательства.

Существующая экспертная система в сфере научной и научно-технической деятельности

- **Республиканский исследовательский научно-консультационный центр экспертизы (РИНКЦЭ)** — головная организация по госэкспертизе в сфере науки и научно-исследовательских работ. *Постановление Совета Министров РСФСР «О введении государственной экспертизы в сфере науки» от 01.04.1999 г.*
- **Собственные системы экспертизы** — РАН, РАМН, РФФИ, РГНФ, РФТР, РОСНАНО, РВК, ФСРМФП.
- **Конкурсный центр фундаментального естествознания при Санкт-Петербургском университете.**
- **Центры регионального научно-технического сотрудничества.**

Рис. 3

Основополагающие принципы организации научно-технической экспертизы

- **Научная и научно-техническая экспертиза может иметь статус государственной, общественной и специальной экспертизы.**
- **Проводится на основе единства нормативной и правовой базы.**
- **Обеспечивает независимость и правовую защищенность участников экспертизы; сочетание конфиденциальности экспертов с открытостью результатов экспертизы.**
- **Использует научный подход, полноту, всесторонность и объективность исследований объектов экспертизы, обоснованные результаты экспертизы.**
- **Осуществляется с ориентацией на мировой уровень научно-технического развития, обязательность выполнения требований международных и национальных стандартов.**

Рис. 4

Кроме того, собственная система экспертизы существует и в регионах в центре регионального научно-технического сотрудничества. Но, к сожалению, наличие этой системы совсем не означает, что у нас имеются единые подходы, единые нормативные документы и система менеджмента качества, которая позволяет нам сегодня предъявлять требования не к участникам, как это делается путём аккредитации, а к самой экспертизе и к её качеству, а это является всё-таки очень важным.

Основополагающими принципами организации именно научно-технической экспертизы является то, что она осуществляется на основе научного подхода, и этот подход должен использоваться и полноту, и всесторонность, и объективность исследования объектов экспертизы, и следствием должны быть обоснованные результаты экспертизы (рис. 4).

Что такое обоснованные результаты экспертизы с точки зрения процесса менеджмента качества? Ответов на эти вопросы мы сегодня не имеем в нормативной базе. Экспертиза осуществляется с ориентацией на мировой уровень научно-технического развития, обязательность выполнения требований международных национальных стандартов, что, в общем, тоже сегодня четко не прописано в существующей нормативной базе.

Предметом регулирования является совершенствование нормативно-методической базы (рис. 5).

Предмет регулирования в сфере научной и научно-технической экспертизы

- Совершенствование нормативно-методической базы экспертизы.
- Оказание всесторонней поддержки формированию экспертно-аналитического сообщества Российской Федерации и развитие саморегулирования.
- Определение форм и правил ресурсного (финансового, материального, информационного) обеспечения экспертизы.
- Осуществление иных полномочий в соответствии с действующим законодательством.

Модельный закон о научно-технической экспертизе от 15.11.2003 № 22-17
«О государственной экспертизе» от 07.12.2002 № 20-7

Рис. 5

Определение форм и правил ресурсного обеспечения экспертизы. На эту тему мы ожидаем сегодня ваше мнение. И осуществление иных полномочий в соответствии с действующим законодательством.

Ну, и в рассылке вы получили для анализа, в частности, модельный закон «О научной и научно-технической экспертизе», «О государственной экспертизе», и, так называемое, предложение по проекту законопроекта о научной и научно-технической экспертизе.

Хотелось бы поговорить сегодня о том, какие соображения мы имеем, что мы можем использовать из этих модельных законов?

Какие пробелы? Вот анализ законодательной базы, регулирование этой сферы, позволило нам сегодня поставить в качестве вопросов те пробелы, которые точно должны быть урегулированы в настоящее время. Во-первых, не совершенна система экспертизы результатов для выявления проектов, представляющих интерес для рынка и оценки их коммерческого потенциала. Ну, вообще, вот это инновационное развитие экономики России, оно недостаточно прописано в законе «О науке и научно-технической политике», системы, структура, его участники обязанности и так далее. И с этой точки зрения построить правильную экспертизу этого процесса тоже не представляется возможным (рис. 6).

Пробелы в регулировании сферы научной и научно-технической экспертизы

- **Несовершенна система экспертизы результатов научно-технической деятельности для выявления проектов, представляющих интерес для рынка и оценки их коммерческого потенциала.**
- **Отсутствует регулирование сферы интеллектуальной собственности – экспертная оценка их стоимости, их пригодность для рыночных отношений, защищенность прав патентовладельцев.**
- **Не развито регулирование межгосударственных отношений в сфере научно-технической экспертизы.**

Рис. 6

Вопросы, требующие решения, и пробелы в регулировании

Формирование стандарта «Качественная практика научной экспертизы», включающего:

Классификацию типов научной и научно-технической экспертизы;

Требования к документам, предъявляемым к экспертизе в зависимости от ее типов;

Определение критериев достаточного профессионализма экспертов и критериев доверия экспертным сообществам;

Определение критериев независимости экспертов и экспертных организаций;

Определение конфликта интересов, требований к экспертам о декларировании возможного конфликта интересов;

Определение требований к гарантированной анонимности экспертизы;

Определение требований к открытости результатов экспертизы;

Определение полномочий аудита экспертизы (экспертной организации) со стороны государства или заказчика;

Определение ответственности экспертов и экспертной организации.

Рис. 7

Именно поэтому я апеллирую всё-таки к закону «О науке и научно-технической политике», одним из инструментов эффективности и качества которой является экспертиза. Это неотъемлемая часть процесса.

Наконец, сегодня мы точно все понимаем, что у нас отсутствует регулирование сферы интеллектуальной собственности на должном уровне, экспертная оценка стоимости, пригодность для рыночных отношений, защищенность прав патентовладельца. Все эти вопросы сегодня являются во многом открытыми с точки зрения нормотворчества и нуждаются в совершенствовании.

Наконец, не развито регулирование межгосударственных отношений в сфере научно-технической экспертизы, и поэтому это тоже выпадающие законы нормотворчества.

Мы хотели привлечь ваше внимание к тому, что пора сформулировать, так называемое, требование качественной практики научной экспертизы, которая, на наш взгляд, может включать в себя классификацию типов научной и научно-технической экспертизы: требования к документам, предъявляемым к экспертизе в зависимости от её типов, определение критерия достаточного профессионализма экспертов, критерия доверия к экспертным сообществам, определение критериев независимости экспертов и экспертных организаций (рис. 7).

Определение конфликта интересов, требований к экспертам о декларировании возможного конфликта интересов, то есть правила. Определение требований к гарантированной анонимности, к открытости результатов, полномочия аудита экспертизы со стороны государства или заказчика и ответственность экспертов и экспертной организации.

Хочу сказать, что сегодня на нашем «круглом столе» присутствуют практически все представители, которые ведут этот процесс экспертизы у нас в России. У нас присутствуют представители Республиканского исследовательского научно-консультационного центра экспертизы (РИНКЦЭ) – головной организации по госэкспертизе в сфере науки и научно-исследовательских работ. У нас присутствует сегодня представители Дирекции Федеральной целевой программы Минобрнауки, у нас присутствуют представитель Российского фонда технологического развития (РФТР), Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), у нас присутствует первый заместитель председателя Комитета по науке и высшей школы Правительства Санкт-Петербурга.

Желаю нам с вами плодотворной работы. Спасибо за внимание.

А. Н. ПЕТРОВ,
*генеральный директор ФГБНУ
«Дирекция научно-технических программ»
Министерства образования и науки*

Добрый день, дорогие коллеги!

Я хотел сказать несколько слов о тех реальных проблемах, с которыми, на мой взгляд, сталкивается научное сообщество при реализации существующих научных проектов и программ, и при организации и проведении экспертной деятельности. Я постараюсь кратко просто перечислить, на мой взгляд, те базовые проблемы, которые существуют.

Первое. Это если мы говорим о научной и научно-технической экспертизе, то в литературе и нормативной, и в научной существует масса терминов, которыми авторы пытаются описывать этот процесс, и в зависимости от ситуации или контекста, часто научно-техническая экспертиза трактуется совершенно по-разному.

Поэтому, вот одна из первых проблем, с которой приходится сталкиваться, и которую, я считаю, необходимо решить – это четче определить всё-таки терминологию для того, чтобы мы все друг друга понимали, когда мы говорим о научной или научно-технической экспертизе.

Если говорить о наличии законодательной и нормативной базы, да, если смотреть формально по отношению к другим странам, у нас есть существенное отставание, там, если брать страны бывшего Советского Союза: Таджикистан, Белоруссию, Казахстан – там есть либо законы, либо соответствующие постановления правительства, определены государственные организации, которые занимаются этой деятельностью.

Поэтому, ну, кажется, что появление вот такой жесткой нормативной базы может решить все проблемы. Ну, на мой взгляд, вот сразу это вряд ли получится, и жизнь показывает, что слишком много вопросов на разных стадиях реализации экспертной деятельности, чтобы их можно было единообразно вставить в единый документ и тем самым решить все проблемы.

Поэтому, мне кажется, что вот этот вопрос или эти проблемы надо решать, скажем, поэтапно и принимать решение, прежде всего, по тем узким местам, которые либо тормозят процесс, либо приводят к существенным рискам.

В качестве примера, до сих пор в нормативных документах не определено научно-техническая или, там, научная экспертиза – это научная работа или это услуга.

Ну, пример, если это услуга, то все должны платить НДС. Если это научная деятельность, то, скажем, от НДС освобождены. По практике, которая сейчас существует. Есть организации, которые платят НДС при проведении экспертизы, есть организации, которые этот налог не платят. Пока, ну, возможно из-за объемов средств, которые тратятся на экспертизу, возможно, из-за того, что соответствующие проверяющие и налоговые органы заняты другими вопросами, но на это никто не обращает внимания. Но через некоторое время может встать вопрос и о том, кто из нас правильно вёл финансовую деятельность, соответственно, может в принципе заклинить технологию проведения экспертизы.

Вопросы, связанные, если это научно-исследовательская работа, то многие вопросы опять же нормативного характера снимаются, потому что есть ГОСТ и можно многие, так скажем, процессы или процедуры встроить в систему организации научной работы. И задания эксперту формировать в виде ТЗ и экспертную анкету, и экспертное заключение, опять же с точки зрения документа, можно по формальным критериям подвести под отчёт по НИР, ну и тем самым закрыть многие, опять же, организационно-финансовые проблемы.

Следующий, на мой взгляд, важный вопрос, который существует, это экспертиза делается всегда для какой-то цели. То есть, прежде всего, для принятия какого-

то управленческого решения. И в никаких документах не урегулирован процесс восприятия результатов экспертизы тем лицом или тем органом, который принимает окончательное решение. И, как бы жизнь показывает, что часто лицо, принимающее решение, опирается на результаты экспертизы и полностью соглашается с мнением экспертов, но бывают случаи, когда лицо, которое принимает решение, по каким-то соображениям вынуждено принимать прямо противоположное решение. Соответственно вопрос о том, как за это решение дальше это лицо или орган отвечает, и как вообще процедурно должно быть построено, ну, условно говоря, например, что если кто-то, председатель комиссии принимает решение, он должен об этом доложить соответствующему руководителю. Если руководитель воспринимает, ну это я, как пример, воспринимает молча, значит, решение принято. Если руководитель не принимает это решение или у него возникают вопросы, значит, должны быть какие-то процедуры. Ну это я, опять же, как некий пример непрорешённости вопроса, потому что когда возникает ситуация и по истечении некоего срока приходят результаты проектов принятых либо в соответствии с мнением экспертов, либо против, не всегда результаты экспертизы коррелируются качеством отчётных материалов.

Поэтому вопрос ответственности эксперта, не хочу сказать, что некая аналогия со строительной экспертизой, когда ответственность эксперта пожизненная и в случае, если эксперт дал заключение, а через какое-то время случилась авария, то эксперт несёт ответственность вплоть до уголовной. Я сейчас говорю не про это, а я говорю о том, что результаты экспертизы, даже если у нас эксперты независимые и анонимные, всё равно должны как-то коррелировать с результатами тех проектов, которые поддерживают или наоборот не поддерживаются экспертом. И те организации, которые осуществляют привлечение этих экспертов, должны соответствующие инструменты или алгоритмы у себя иметь.

По поводу, опять же, вопросов, связанных с неким формальным документопотоком и наличием документов, которые необходимы. Сейчас тоже в каждой фактически, условно назовём, экспертной организации, то есть те фонды или дирекции, которые занимаются привлечением экспертов, существуют свои технологии, во многом схожие, но в нюансах отличающиеся.

И вопрос, связанный с анонимностью экспертов, с привлечением коллегиального мнения экспертов, с этапностью и так далее, и так далее пока, ну вот нет, по крайней мере, у меня информации, что та или иная практика полезна для тех или иных областей наук или должна быть универсальна, как базовая для всех, а специфика той или иной отрасли должна учитываться в каких-то других стадиях.

Если дальше возвращаться к некой финансовой стороне организации экспертизы, многие экспертные процедуры идут, что называется, на общественных началах. Но достаточно большое количество экспертных заключений делается за вознаграждение. Соответственно вопрос, который тоже, на мой взгляд, абсолютно никак не урегулирован, это определение вознаграждения. То есть те практики, которые сейчас существуют, они исходят из того, что мы оцениваем время, которое тратит профессиональный эксперт, исходя там из некой средней зарплаты, и количество часов, которое эксперт может на это потратить. Если получается разумная цифра, то это удовлетворяет налоговый орган или проверяющий. Но вполне может быть такая ситуация, когда, если мы сейчас говорим не про государственные предприятия, а про какую-то бизнес-структуру, которая заказала разработку, например, новой конструкторской документации, выиграла на тендере организация, которая за очень маленькую сумму сделала эту документацию.

Но, для того чтобы убедиться, что эта документация годится для её использования, руководство завода должно привлечь экспертов. Эксперты говорят: «Да, мы готовы это сделать, но цена нашей экспертизы будет в пять раз дороже, чем заказ ваш на конструкторскую документацию». Сразу возникает вопрос: из каких денег руководитель предприятия должен платить: из своих личных, из прибыли или он

может списать это на себестоимость? Соответственно, если из прибыли – нужно решение акционеров, если на себестоимость – должны быть соответствующие расценки, изменение в Налоговый кодекс.

И это опять же вопросы, которые, на мой взгляд, пока не проработаны.

Следующий вопрос связан с экспертными организациями, то есть, опять же, в имеющейся литературе разными авторами это воспринимается или воспроизводится по-разному. Если говорить о моем мнении, я считаю, что экспертная организация – это, прежде всего, некий сервисный центр, не важно, является он государственным или это общественная организация, или частная, которая обеспечивает соответствующую технологию организации экспертизы. При этом эксперты, которых привлекают все эти организации, могут быть одни и те же.

Это вот вкратце, наверное, та совокупность проблем, которые, с моей точки зрения, являются достаточно острыми и которые надо решить как можно быстрее для того, чтобы процесс экспертизы, скажем, был эффективен и внешние обстоятельства не влияли на принятие решений и осуществление основной деятельности тех или иных фондов или научных организаций.

Если говорить, скажем, о неких предложениях, то, я считаю, что в срочном порядке в соответствующий закон о науке или в другие документы должно быть внесено хотя бы положение о том, что научно-техническая экспертиза является научно-исследовательской деятельностью. Если это будет внесено, то это, по крайней мере, на какой-то период решит ряд проблем, с которыми приходится сталкиваться.

Вопрос еще о том, кто может быть экспертом, там, как ранжировать экспертов и так далее.

На мой взгляд, так как мы говорим, прежде всего, о научной деятельности, то экспертом может быть только человек из соответствующей научной среды, из того сообщества, которое занимается реально научной деятельностью.

Вопрос ранжирования экспертов и назначения, там, формальных степеней или какого-то статуса, в зависимости опять же от формальных показателей, на мой взгляд, непродуктивен, потому что, ну, во-первых, есть разные области деятельности, и если мы, там, допустим, сравниваем ИТ и клеточную биологию, то среди биологов очень много докторов наук и людей с массой публикаций, с высоким индексом цитирования, среди айтишников найти кандидата наук, ну, так скажем, большая проблема, и даже если они есть, они часто очень далеки от тех реальных проблем, с которыми сталкивается, ну, соответствующая отрасль.

Поэтому, вот опять же, в каждой локальной области можно говорить о каких-то рейтингах, но вводить единую систему, определяющую эксперт этот человек или нет, просто по внешним показателям, на мой взгляд, непродуктивно, и это еще может привести к излишнему, так скажем, ну, отвлечению всех от основной деятельности на игру в ордена и погоны.

Поэтому, ну вот кратко то, что я хотел сказать.

Если опять же резюмировать и смотреть на те предложения, что, для того чтобы мы могли все работать, нормативная база должна быть, должен быть единый закон, или достаточно внесенный в изменения, возможно, единый закон имеет право на существование, но в том виде, в каком сейчас существует среда, и в каком виде, так скажем, есть предложения, ну, на мой взгляд, этот вопрос еще требует проработки.

Но то, что необходимо срочное внесение в действующие законы, этот вопрос без сомнения.

Спасибо.

Г. И. БАХТУРИН,
*Генеральный директор ФГБНУ
НИИ Республиканский исследовательский
научно-консультационный центр (РИНКЦЭ)*

Уважаемые коллеги, я представляю организацию, которая ещё в 1991 году была создана специально для проведения государственной экспертизы постановлением Совета Министров РСФСР еще. С тех пор как бы по преемственности законов она остается единственной, которая имеет такой статус.

И с 1996 года есть соответствующее распоряжение о формировании и сопровождении федерального реестра экспертов, который также легитимен на основе того, что с того времени сохраняется преемственность этих законов, поэтому статус данного вопроса сейчас такой высокий.

Я думаю, что, прежде всего, здесь обсуждается вопрос – нужно ли дальше проводить работы какие-либо по созданию единого закона по научно-технической экспертизе.

Давайте рассмотрим такие вещи. Наша страна достаточно оригинальна в вопросах развития науки, потому что весь мир тратит деньги 30 на 70 с коммерческими организациями, в нашей стране государственный бюджет тратит 70 процентов на науку бюджетную, 30 – на коммерческую.

Значит, как вы понимаете, коммерческая сфера, она экспертизу обеспечит всегда хорошую для себя. Государство здесь должно позаботиться о себе как это сделать. Значит, 70 процентов бюджета на науку тратит государство.

Следующее. Если посмотреть, не специально выборку сделали, расходы федерального бюджета на федеральные прикладные научные исследования по разделам и подразделам классификации расходов из бюджета. С 2007-го по 2013-й годы на эту область (фундаментальные и прикладные научные исследования) потрачено почти два триллиона рублей.

Всё распределение бюджетов на науку осуществляется через экспертизу. Практически всё, скажем так, большая часть, должно. Ну и, скажем так, идёт через экспертизу. Вы можете представить себе, что с 2007-го по 2013-й годы за пять лет с лишним 2 триллиона рублей были распределены экспертами научно-технической сферы? При этом на основании чего они действуют? Их ответственность? Как они действуют? Что действует? Как это организовывать? Как контролировать? Совершенно непонятно.

Фактически, чиновнику для того, чтобы распределить деньги, сотни миллионов, достаточно найти два, минимум, ну три человека, договориться с ними, получить эту экспертизу, подложить под своё решение и всё, при этом заплатив по тысяче рублей бедному учёному. Значит, вот состояние такое фактически получается.

Поэтому моё мнение состоит в том, что, мне кажется, всё-таки надо закон принимать отдельный, потому что он будет регулировать достаточно большую сферу именно финансовую. Потому что, если посчитать, сколько денег идёт на экспертизу, то это достаточно большой рынок получается.

Дальше. Опыт формирования федерального реестра экспертов показал, что у нас сейчас практически все учёные знают, кто чем занимается. И опыт сбора приоритетных тематик показывает, что достаточно озвучить тематику, и работающие в этой области всегда скажут, кто этой тематикой занимается. И в настоящее время у нас все учёные фактически разбиты по разным экспертным сообществам, входя одновременно в любое количество этих экспертных сообществ. При этом получается, на откуп этого эксперта даётся, хочет он делать экспертизу, не хочет, что он будет делать там, контроля, скажем так, по большому счёту, внешнего нет.

Поэтому, с моей точки зрения, я бы считал целесообразным иметь одну организацию, которая будет курировать экспертное сообщество и взаимодействие с ним.

И, пожалуйста, одна или все, кто хочет пользоваться услугами этих экспертов через сервис этой организации – взаимодействие с экспертами.

Что это даёт? В первую очередь это даёт подконтрольность того, что творится в этой сфере. Потому что экспертиза является научным методом только потому, что она учитывает и репутационные основы. То есть, если у человека есть репутация, это гарантирует, что экспертиза достоверна. Но если вы человека не знаете, и его прошлого вы не знаете, а судите только по публикациям ... их количество, то это значительно отличается от того, что может быть на самом деле. Поэтому за каждым экспертом всё равно надо вести какую-то историю репутационную.

Это некоторые вопросы. Тем более есть ещё, связанные с соблюдением сроков подготовки экспертизы, качества экспертизы. Ну и вообще вменяемости человека, который привлекается для этого дела. Поэтому здесь, учитывая, что, практически 70 процентов денег на науку распределяются через экспертизу именно государственных денег, нужно к привлекаемым к этой деятельности экспертам в общем-то обратить более пристальное внимание.

Кроме того очень часто сейчас муссируется один вопрос. Я не правильно сказал, не муссируется, поднимается вопрос об аудите проведённых экспертиз. Это тоже можно делать, если есть централизованное какое-то сопровождение всего этого сообщества.

Кроме того, не может складываться ситуаций, когда ограниченное количество экспертов привлекается к огромному количеству экспертиз. Потому что они близко и к ним можно быстро подойти, с ними по-быстрому взаимодействовать. И получается то, что я вам сказал, там 2 триллиона, если посмотреть среднюю стоимость контракта, получится, за это время должны быть привлечены к экспертизе сотни тысяч экспертов для распределения этих денег. На самом деле такого не происходит. Поэтому, по всей видимости, здесь тоже какие-то нормы должны быть по количеству экспертиз, которые эксперт может в год выполнить.

Следующее. Есть предложение, чтобы в федеральном реестре экспертов не все они привлекались к экспертизе, а проводилась ротация такая, чтобы круг экспертов, например, треть или половина бы, которые привлекаются, имели ротацию. Треть реестра заменялась каждый год. Таким образом, в течение трех лет будет происходить постепенная смена с преемственностью этих экспертов. Что это дает? Это обеспечивает объективность экспертизы и прозрачность того, что делается. И научное сообщество будет четко знать, что, в конце концов, если надо будет проводить, к ней будет и он привлечен. Причем, в научном сообществе существует очень большой энтузиазм и желание поучаствовать в экспертной деятельности. Однако, ввиду того, что в настоящее время есть пока непонимание, как это будет происходить в госпрограмме «Развитие науки и технологий», мы конкретно ничего экспертам сказать не можем.

Поэтому, отвечая на два основных вопроса, нужен ли закон, я считаю, что он нужен хотя бы для того, чтобы поднять статус и ответственность экспертов. И следующее – нужна ли специализированная организация, которая будет сопровождать это дело? Я считаю, что такая специализированная организация нужна, потому что кто-то должен этим процессом руководить и оценивать качество.

Всё, спасибо.

М. Б. РОГАЧЕВ,
*директор Российского
фонда технологического развития*

Поднятая тема важная, мы свои предложения в проект решения уже дали, я бы хотел остановиться на некоторых подробностях, именно потому, что Российский фонд технологического развития, наверное, за 20 лет является одним из тех институтов, которые пользуются услугами государственной экспертизы, и работает, есть накопленная статистика.

Поэтому система научно-технической экспертизы действует у нас и в институте развития. Инструментами отраслевой научно-технической экспертизы являются технологические платформы, существуют корпоративные и экспертные системы (рис. 1).

1. ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ – «ведущее государственное учреждение, обеспечивающее научно-техническую деятельность федеральных органов управления наукой и образованием Российской Федерации по направлениям аналитических исследований, экспертизы, статистики и разработки информационных ресурсов» (<http://www.extech.ru/>)
2. Экспертные системы институтов развития.
3. Технологические платформы – инструмент отраслевой научно-технической экспертизы.
4. Корпоративные экспертные и научно-технические советы.
5. Инициативные проекты. Пример – «Корпус экспертов» <http://expertcorps.ru/science/about.html>

Рис. 1. Действующая система научно-технической экспертизы

Вот в материалах, которые были розданы, очень интересный персональный опыт системы Росатома, но, судя по этому материалу, он не нуждается ни в каких других системах.

Инициативные проекты, например, «Корпус «Эксперт», это типа саморегулируемой организации, которая поддерживается РВК и фондом «Династия».

С моей точки зрения, система не должна ограничивать заказчика в выборе эксперта и требований к экспертизе (рис. 2).

1. Экспертиза не несет ни финансовой, ни моральной ответственности за результат рассматриваемого проекта (то есть за качество экспертизы). Результат – РФТР списал в 2011 году 800 миллионов рублей дебиторской задолженности по профинансированным до 2018 года проектам. При этом по неудачным проектам имеется положительное заключение экспертизы о результатах НИОКР.
2. Недоступна информация об экспертах. В результате заказчик не может проверить квалификацию эксперта.
3. РИНКЦЭ в настоящее время гораздо более клиентоориентирован, но это как раз результат конкуренции, а не государственного регулирования.

Роль государственных институтов на существующем рынке со множественностью игроков – обеспечивать конкурентный уровень оказания услуг и при контроле незавышения цен для Заказчиков.

Пример: Сбербанк, фактически, определяет ставки на всём финансовом рынке, но в рамках рыночных, а не административных методов.

Рис. 2. Опыт использования РФТР «государственной экспертизы»

К сожалению, сейчас, действительно, экспертиза не несет ни финансовой, ни моральной ответственности за результат проекта.

Чем отличается РФТР от всех других фондов? Деньги возвратные, поэтому за 20 лет можно проверить качество экспертизы, и соответственно, что при этом произошло.

Ну произошло списание ... при всех положительных экспертизах.

Сейчас, конечно, ситуация уже лучше, но тем не менее анонимность эксперта не дает возможности смотреть на эксперта, оценивать его качество, и практически за эксперта отвечает организация, организация бюджетная, все мы знаем, что бюджетная организация ответить практически ничем не может.

В законе, кстати, где-то в материалах было, что надо страховать ответственность эксперта, это да, но надо страховать и ответственность организации.

Как раз сейчас за последние два года, когда тоже со сменой руководства институт более клиентоориентирован, заключения гораздо лучше, но тем не менее, как мне кажется, это именно результат конкуренции, а не регулирования, ну, в конце концов, смена начальника. И роль государственных институтов... Здесь правильно говорили о ценах и деньгах, обеспечивать конкурентный уровень оказания услуг при контроле незавышения цен заказчиков. Вот я говорю, Сбербанк действительно определяет ставки, но именно не административными методами, и для нас наличие ... позволяет ориентироваться в ставках оплаты внешних экспертов.

1. Заключение меморандума о сотрудничестве с описанием процедуры взаимодействия при проведении экспертизы.
2. Направление заявок на подбор экспертов.
3. Предложение экспертов от Технологической платформы. РФТР осуществляет выбор из предложенных кандидатур.
4. Заключение РФТР с экспертами договора на проведение экспертизы.
5. Получение экспертного заключения

Отработанный механизм позволяет производить качественную и прозрачную экспертизу в минимальные сроки.

Рис. 3. Механизм использования научно-технической экспертизы технологических платформ со стороны РФТР

Что мы сделали для расширения экспертов? Вот я сейчас говорю, что нам всем надо учиться работать именно с саморегулируемыми организациями и организациями, некоммерческими организациями общественного характера. Мы сделали, к экспертизе ... добавили экспертизу ещё двух экспертов, технологических платформ. Это действительно, я соглашусь с господином Бахтуриным, во-первых, позволяет выбирать экспертов, у нас многие эксперты позволяют себе говорить, что

они заняты, то это есть. Технологические платформы дают быструю гарантию. И самое главное, следующий, пожалуйста, несут за это, по крайней мере, какую-либо моральную ответственность и, по крайней мере, репутационную. То есть в данном случае, мне кажется, это очень важно для репутации экспертов.

Поэтому направления развития системы экспертизы – это всё-таки единая система научно-техническая и единая информационная база. И здесь роль ... может быть вполне определяющая, я считаю. Действительно, это надо курировать, создавать обмены, механизмы, механизмы обмена данными, повышение роли технологических платформ как нового и основного элемента системы экспертизы, и расширять её самоорганизацию. То есть не надо ограничивать возможности заказчика по выбору эксперта, а расширять эти возможности (рис. 4).

- Формирование единой системы научно-технической экспертизы и ведение единой информационной базы в рамках взаимодействия институтов развития;
- Повышение роли и авторитета технологических платформ как основного элемента научно-технической экспертизы;
- Развитие системы через многоэлементность и самоорганизацию. Необходимо расширять, а не ограничивать возможности заказчика по выбору эксперта.

Рис. 4. Направления развития системы научно-технической экспертизы

- Изменение законодательства осуществлять в рамках 127-ФЗ «О науке и государственно-технической политике»;
- Поручить Минобрнауки России сформировать рабочую группу с включением представителей институтов развития, технологических платформ и экспертного сообщества;
- В рамках рабочей группы:
 - провести дополнительный анализ направлений и инструментов развития системы научно-технической экспертизы;
 - подготовить предложения по внесению изменений в 127-ФЗ;
 - разработать корпоративный Стандарт проведения научно-технической экспертизы;
 - рассмотреть варианты внедрения Стандарта проведения научно-технической экспертизы в практику экспертных организаций, но в качестве рекомендуемого, а не обязательного стандарта.

Принятие такого стандарта экспертной организацией должно носить добровольный характер (аналогия — сертификация ИСО).

Рис. 5. Предложения РФТР

Рассматриваемый модельный закон направлен на ограничение рынка и создание системы псевдоконтроля за уровнем экспертизы.

Закон не учитывает текущего состояния и противоречит действующим тенденциям развития (как в России, так и в мире).

Принятие закона приведет к повышению не уровня, а стоимости экспертизы и существенно повысит коррупциогенность системы.

Поэтому у меня предложения совершенно конкретные. Изменения законодательства, особенно такие первичные, сначала осуществлять в рамках 127-го закона о науке и государственной научно-технической политике, как вот здесь говорили. Это можно сделать по отдельным положениям типа НИР стоимости достаточно быстро. Вот Минобрнауки, который в общем-то отвечает за, хоть я и сам к ним принадлежу, эту работу, и из четырёх фондов используется только наш целиком. Внутри Минобрнауки сначала сформировать рабочую группу с институтами развития, которые сейчас являются одними из крупнейших распределителей государственных денег, хотя, может быть, они и не входят, ещё даже больше добавляя государственного финансирования, чем чисто статистические данные. Провести дополнительный анализ направлений, инструментов развития экспертизы, которые здесь с представителями ГНЦ я читал, эти органы, подготовить быстрые предложения по внесению изменений в 127-й закон, это совсем можно сделать легко и просто. Разработать, я его назвал корпоративным стандартом, здесь говорили – стандарт качества, можно сказать так. Именно этот стандарт должен носить такой же характер как и ИСО девять тысяч. Он добровольный, но тот, кто его принял, подтверждается независимой организацией или зависимой, что он имеет стандарт качества по проведению такой экспертизы. Спасибо, у меня всё.

С. В. КАЛЮЖНЫЙ,
*директор департамента
научно-технической экспертизы
ОАО «РОСНАНО»*

Я пять лет занимаюсь экспертизой в Роснано. Мы подвергли экспертизе более 2,5 тысяч проектов, в общем, прошли все ступени. Я думаю, что некоторый опыт у нас есть. Вот мы говорим о стандартах, я думаю, что если будет такое совещание, мы готовы поделиться. Потому что очень много из того, что здесь обсуждается, мы как-то прошли на собственном опыте.

Я начну с конца, мой опыт показывает, что пока мы не готовы принимать специальный закон об экспертизе. Мне кажется, что нужно модифицировать закон о науке. Там есть статья очень короткая, вы сказали, пять строчек и прочее, и определить в ней, ну что мы хотим от экспертизы. А хотим мы от неё довольно простых вещей. Вот что мы для себя у Роснано уяснили?

Во-первых, мы поняли, что лучшей конструкцией является, когда три основных субъекта экспертизы разделены, независимы. Три это: заказчик, организатор и исполнитель. Вот когда идёт смешение кого-то из двух получается плохо. Иногда смешиваются все три, да, когда у нас решения автоматически принимаются, потому что кто-то так наверху сказал, что типа это проект хороший, так пойдём. Вот три вещи, если разделены, работают лучше. В общем, не секрет, что у нас страна лоббирования и так далее, и, в общем, мне на этом посту пришлось там пять лет выдерживать много разных давлений.

Вот поэтому эта конструкция, мне кажется, она чуть-чуть балансирует систему. Потому что я был только организатором экспертизы. Все исполнители у нас были независимые эксперты, которые высказывают своё мнение. Это, мол, не моё мнение, я только суммирую и организовываю и так далее.

По поводу аккредитации экспертов или нет. Ну тоже прошли мы эти все, так сказать, развилки, которые были у нас там. Главный инженер, который построил 10 мостов и так далее, эксперт или нет? Конечно, эксперт. Эксперты есть там пяти категорий, может быть больше. Скажу основные – научные. Тут понятно, тут понятно. Есть некое пороговое отсечение по индексу Хирша, цитируемости и так далее. Особенно мы смотрим на цитируемость последние 7 лет, чтобы брать актуальных учёных. Да, не тех, которые знают, которые видели Куликовскую битву, да.

Второе, технологически отбираем, в том числе третье – аккредитация, вот таких профессионалов по рекомендациям берём. Те люди, которые вошли в корпус наших экспертов, они могут рекомендовать, говорят, есть такой специалист, он, патентов имеет мало, статей не писал, но разбирается в этом классно. Если три рекомендации есть – берём. Так исключаем из базы экспертов. Официально не исключаем, но, значит, и не привлекаем. Если такие, как вы говорите, что неорганизованные и так далее, нет у меня таких случаев. Если эксперт подписывает договор за деньги, что в две недели он предоставит заключение, если он нарушает договор, он попадает у нас в некий список.

Ещё, что в законе нужно отметить или модификация к нему. Конфликт интересов, вот статья, которая у нас очень плохо прописана, очень многие люди понимают её совершенно своеобразно и так далее. И вертикаль власти иногда работает в этом плане, как-то не очень хорошо. Потому что она есть, и в академическом мире тоже есть вертикаль.

Последнее, что я хочу сказать, что экспертизу надо расширить также на мониторинг исполнения проектов. Вот это тоже у нас, мне кажется, уязвимое место.

В. А. ЧЕРЕШНЕВ,

*председатель Комитета Государственной Думы
по науке и наукоемким технологиям, академик РАН и РАМН*

А. В. ТОДОСИЙЧУК,

*заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы
по науке и наукоемким технологиям д.э.н., профессор,
почетный работник науки и техники Российской Федерации*

О законодательном обеспечении деятельности фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности

Деятельность фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности на федеральном уровне регулируется Гражданским кодексом Российской Федерации, Бюджетным кодексом Российской Федерации, Налоговым кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральным законом от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», Федеральным законом от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», а также федеральными законами о федеральном бюджете.

Сформированная еще в 90-х годах XX столетия система федеральных государственных фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности включает в себя:

Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ), осуществляющий финансовую и организационную поддержку юридических и физических лиц, осуществляющих фундаментальные научные исследования;

Российский гуманитарный научный фонд (РГНФ), осуществляющий финансовую и организационную поддержку юридическим и физическим лицам, выполняющим научные исследования в области гуманитарных наук;

Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (ФСР МФП НТС), осуществляющий финансирование инновационных проектов в сфере технологий гражданского назначения, способствует эффективному использованию научно-технического потенциала и вовлечению достижений науки и техники в производство для развития малых форм предприятий в научно-технической сфере, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) РИД, поддержку субъектов малого инновационного предпринимательства, развитию инновационной инфраструктуры, созданию новых рабочих мест;

Российский фонд технологического развития (РФТР), совмещающий предоставление финансовой поддержки инновационной деятельности предприятий с оказанием услуг по формированию эффективной системы технологического менеджмента и обеспечивающий сопровождение деятельности российских технологических платформ.

Исходя из целевых сегментов финансирования, были выбраны соответствующие инструменты финансовой поддержки и схемы финансирования фондов.

Основным финансовым инструментом поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности со стороны РФФИ, РГНФ, ФСР МФП НТС являются гранты. Основным финансовым инструментом поддержки инновационной деятельности со стороны РФТР являются целевые льготные займы.

В целях активизации деятельности государственных фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности был принят Федеральный закон от 20 июля 2011 года № 249-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и в статью 251 ча-

сти второй Налогового кодекса Российской Федерации в части уточнения правового статуса фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности».

Было зафиксировано, что государственные фонды поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности могут создаваться только в форме бюджетных или автономных учреждений.

В ходе структурирования системы бюджетных учреждений, исходя из необходимости постоянного финансирования РФФИ, РГНФ, ФСР МФП НТС за счет федерального бюджета, для них была определена организационно-правовая форма «бюджетное учреждение». Для РФТР, не получающего гарантированного бюджетного финансирования, была выбрана организационно-правовая форма «автономное учреждение».

Функции и полномочия учредителя федеральных государственных фондов были переданы Правительству Российской Федерации. Руководители коллегиальных органов управления федеральных государственных фондов назначаются Президентом Российской Федерации. Это, с одной стороны, поднимает статус фондов. Но, с другой стороны, существенно увеличивает срок принятия ключевых решений.

Федеральный закон от 20 июля 2011 года № 249-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и в статью 251 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части уточнения правового статуса фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности» также определил дополнительные требования к коллегиальным органам управления (не согласовав их с требованиями, предусмотренными, например, Федеральным законом 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»). В результате фонды вынуждены создавать сложную и непрозрачную систему управления с размытой персональной ответственностью за итоговый результат.

В связи с принятием Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Закон № 83-ФЗ) существенно изменился хозяйственный механизм для учреждений государственного сектора экономики, в том числе и науки. В Законе № 83-ФЗ заложены следующие основные нормы:

- изменено правовое положение существующих бюджетных и автономных учреждений, способных функционировать на основе рыночных принципов;
- изменены механизмы финансового обеспечения бюджетных учреждений с расширенным объемом прав, они переведены со сметного финансирования на субсидии в рамках выполнения государственного задания на оказание государственных (муниципальных) услуг;
- предоставлено право бюджетным учреждениям заниматься приносящей доходы деятельностью, доходы поступают в самостоятельное распоряжение этих учреждений;
- устранена субсидиарная ответственность государства по обязательствам бюджетных учреждений с расширенным объемом прав;
- расширены права бюджетных учреждений по распоряжению любым закрепленным за учреждением движимым имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, перечень которого устанавливает орган публичной власти – учредитель соответствующего учреждения.

Новый механизм финансирования государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг по субсидиям распространяется на бюджетные и автономные учреждения, созданные Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием, в том числе и на государственные фонды поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Государственные (муниципальные) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг для бюджетного и автономного учреждения в соответствии с предусмотренными их учредительными документами основными видами деятельности устанавливает орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя.

Законодательством предполагается, что государственные фонды поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности, созданные в виде бюджетных и автономных учреждений, оказывают государственные услуги по распределению бюджетных средств на финансирование научных, научно-технических и инновационных проектов. При этом государственное задание формируется Правительством Российской Федерации, а фонды его выполняют. В результате фонды не имеют четкой мотивации для получения научных и научно-технических результатов высокого уровня новизны, роста количества успешно реализованных научных и научно-технических проектов. В настоящее время все фонды мотивированы на расширение объема ресурсов, получаемых от государства: чем больше финансовый поток, тем больше штат, выше зарплата.

А результатом роста бюджетного финансирования является увеличение отчетов по проектам ранних стадий и отсутствие реальных проектов, активно выходящих на рынок.

В последние годы наблюдается устойчивый рост бюджетного финансирования федеральных государственных фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности. В таблице представлены данные об объемах финансирования РФФИ, РГНФ, ФСР МФП НТС из федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

Объемы финансирования РФФИ, РГНФ, ФСР МФП НТС из федерального бюджета (тыс. руб.)

Наименование	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Российский фонд фундаментальных исследований	8 002 952,8	9 432 522,9	11 147 544,1
Российский гуманитарный научный фонд	1 501 255,7	1 573 032,4	1 859 156,2
Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере	4 002 244,5	4 002 669,3	4 003 118,8

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» Правительству Российской Федерации поручено обеспечить увеличение к 2018 году общего объема финансирования государственных научных фондов до 25 миллиардов рублей.

В настоящее время РФГР обладает сформированными в предыдущие годы внебюджетными ресурсами в виде свободных денежных средств и дебиторской задолженности, достаточными для финансирования инновационных проектов общим объемом около 3 миллиардов рублей в течение 2–3 лет. Дальнейшая поддержка проектов прямо зависит от дополнительного получения бюджетных ассигнований.

Существующая в настоящее время система отбора, привлечения и ротации независимых экспертов в государственных фондах поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности представляется малоэффективной. Об этом свидетельствуют результаты проверки их деятельности Счетной палатой Российской Федерации. Так, согласно заключению Счетной палаты Российской Феде-

рации о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2012 год в РГНФ (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол № 23К(8) от 17 мая 2013 года) в списке досрочно завершенных по итогам 2012 года проектов значатся проекты прошлых лет. Анализ состава экспертов, привлеченных к первичной экспертизе проектов, показал, что большинство экспертов, дававших обоснование на проекты в 2011 году, числятся в составе внештатных экспертов РГНФ до настоящего времени. Оплата услуг экспертов, осуществивших проведение экспертизы заявок в 2011 году по проектам, которые в последующем досрочно прекращены, составила в 2012 году 1 113,8 тысяч рублей, или 3,8 % от суммы, выплаченной всем экспертам РГНФ в 2012 году. Два из 11 руководителей проектов, отстраненных на 5 лет за грубое нарушение Порядка проведения экспертизы научных проектов в РГНФ, являлись одновременно независимыми экспертами РГНФ и по заключенным договорам гражданско-правового характера получали финансовое вознаграждение в 2012 году. Общая сумма финансирования по договорам на выполнение НИР, руководителями проектов которых являлись лишенные права участвовать в конкурсах РГНФ, составила 2 896,0 тысяч рублей. Принимаемые независимыми экспертами решения зачастую игнорируются секциями экспертных советов РГНФ, что ставит под сомнение качество проведенных экспертиз.

В целях повышения эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на финансирование научных исследований и разработок, а также достижения высоких результатов в таких исследованиях и разработках Президентом Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 308179-6 «О Российском научном фонде» (далее – РНФ). Создание РНФ в организационно-правовой форме фонда обусловлено необходимостью совершенствования имеющихся механизмов финансирования в научной и научно-технической областях и потребностью в более гибком инструменте поддержки научных исследований, максимально учитывающем специфику данной сферы.

Имущество РНФ будет формироваться за счет ежегодных имущественных взносов Российской Федерации, доходов, получаемых от его деятельности и использования имущества, а также за счет добровольных имущественных взносов, пожертвований, иных не запрещенных законодательством Российской Федерации поступлений.

Для достижения цели своей деятельности РНФ будет проводить конкурсный отбор научных, научно-технических программ и проектов по нескольким направлениям, в частности:

- проведение инициативных фундаментальных и поисковых исследований научными коллективами, отдельными научными и научно-педагогическими работниками, в том числе молодыми учеными, а также научными организациями и образовательными организациями высшего образования;

- развитие научных организаций и образовательных организаций высшего образования (в части, касающейся укрепления кадрового потенциала науки, выполнения научных исследований и разработок мирового уровня, создания наукоемкой продукции);

- создание в научных организациях и образовательных организациях высшего образования лабораторий и кафедр мирового уровня, развитие экспериментальной базы для проведения научных исследований;

- развитие международного научного сотрудничества.

Законопроектом также определяются иные функции, осуществляемые РНФ для достижения основной цели своей деятельности, в частности участие в формировании и пополнении целевого капитала научных организаций и образовательных организаций высшего образования. Законопроект определяет органы управления РНФ: попечительский совет, правление и генеральный директор, а также закрепляет их полномочия.

В целях экспертного обеспечения деятельности РНФ законопроектом предусмотрено образование консультативных органов – экспертных советов. Для осуществления контроля за его финансово-хозяйственной деятельностью создается ревизионная комиссия.

Анализ правоприменительной практики деятельности государственных фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности позволяет сделать следующие выводы и предложения.

1. Необходимо уточнить и конкретизировать правовой статус государственных научных фондов (отраслевых, межотраслевых и иных), распределяющих бюджетные средства в форме грантов. В частности, с целью предоставления указанным фондам дополнительной экономической свободы следует создавать указанные фонды в организационно-правовой форме фондов. В качестве примера можно привести другие государственные фонды, выполняющие аналогичную функцию государственной поддержки, в частности Федеральный фонд социальной и экономической поддержки отечественной кинематографии, учрежденный в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 года № 1215.

Необходимы изменения организационно-правовых и бюджетных условий деятельности фондов в целях предоставления им большей самостоятельности, но и большей ответственности. Это возможно либо через корректировку действующего Федерального закона от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», либо посредством разработки специального закона «О фондах поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности» с последующей корректировкой смежного законодательства в целях создания единой системы функционирования федеральных, региональных и корпоративных фондов.

2. С целью повышения эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на науку и инновации, необходимо законодательно определить перечень критериев оценки эффективности работы государственных фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности. Основным критерием оценки должен быть не уровень «освоения» бюджетных средств, а результативность научной, научно-технической и инновационной деятельности. Формирование научного задела на стадии генерации идей для дальнейшего их развития в целях промышленного использования должно оцениваться через количество востребованных (разрабатываемых впоследствии) научных идей.

3. В целях повышения качества и объективности экспертизы заявок на выполнение научных исследований и разработок необходимо на законодательном уровне установить критерии их оценки, а также обеспечить доступность информации о технических заданиях на выполнение работ участников, победивших на конкурсах. Имеющийся опыт свидетельствует о том, что кроме названия темы и реквизитов выигравшего исполнителя в протоколах грантодателей или заказчиков работ ничего не отражено.

4. Необходимо законодательно усовершенствовать систему регулирования порядка формирования и использования гранта с его ориентацией не на процесс, а на конечный результат научной, научно-технической и инновационной деятельности.

5. Правовое регулирование деятельности государственных фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности является предметом ведения бюджетного законодательства, научного законодательства, гражданского и административного права. Необходимо гармонизировать между собой нормы указанных отраслей права в части правового регулирования деятельности государственных фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности.

*«Утверждены»
решением Комитета
Государственной Думы
по науке и наукоёмким технологиям
от 3 сентября 2013 года № 41-3*

РЕКОМЕНДАЦИИ
«круглого стола» на тему
«ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ НАУЧНОЙ
И НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

**Организатор – Комитет Государственной Думы
по науке и наукоёмким технологиям**

13 июня 2013 года
10.30 ч.

Государственная Дума
зал № 830

Обсудив состояние и перспективы совершенствования законодательного обеспечения деятельности в области научной и научно-технической экспертизы, участники «круглого стола» в составе депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, исполнительных и законодательных органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, руководителей научно-исследовательских учреждений, вузов, коммерческих и некоммерческих предприятий, государственных научных фондов, общественных организаций, средств массовой информации отмечают следующее.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года определена необходимость создания эффективной национальной системы поддержки технологического развития. Стимулирование государством кооперации бизнеса и науки преследует своей целью обновление производства на основе достижений сектора научных исследований и разработок. В свою очередь, взаимодействие науки и промышленности непременно требует существования системы экспертизы результатов научно-технической деятельности для выявления проектов, имеющих, в том числе, коммерческий потенциал и представляющих интерес для рынка.

Необходимость независимой оценки научных исследований и привлечения ведущих экспертных организаций, ведущих российских и зарубежных ученых из вузовского и отраслевого секторов науки неоднократно упоминается и в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года.

В Законе «О науке и государственной научно-технической политике» от 23.08.96 № 127-ФЗ, в статье 14 «Организация и проведение экспертиз научной и научно-технической деятельности» научно-техническая экспертиза четко увязывается с государственной научно-технической политикой. Данный закон, однако, не вводит монополию государства на проведение экспертизы за исключением случаев, когда государственная экспертиза сочтена обязательной.

Научно-техническая экспертиза должна осуществляться на принципах системности и своевременности корректировки стратегических национальных приоритетов в области научно-технологического развития. Особую важность приобретает экспертиза в рамках системы определения национальных приоритетов в области научно-технического и инновационного развития страны.

К числу основополагающих принципов организации научно-технической экспертизы относятся: обеспечение единства нормативной и правовой базы проведения экспертизы и отчетности по ее результатам; участие профильных экспертных сообществ в лице созданных Правительством Российской Федерации технологических платформ; координация экспертной деятельности с привлечением систем экспертизы институтов развития и государственных фондов; привлечение к экспертной деятельности широкого круга компетентных экспертов; независимость и правовая защищенность участников экспертного процесса; сочетание конфиденциальности экспертов с открытостью результатов экспертизы; выполнение экспертизы на договорных началах и платной основе.

Состояние нормативных основ научно-технической экспертизы в Российской Федерации носит частичный характер при наличии значительных правовых пробелов. Отсутствует общее регулирование научно-технической экспертизы на федеральном уровне. Не проведена систематизация различных типов экспертизы и не определена специфика требуемой нормативно-правовой базы. Не разработаны принципы согласования экспертных систем технологических платформ, ведомств, институтов развития и государственных фондов с учетом специфики этих организаций и выполняемой миссии.

Государственное регулирование в сфере научной и научно-технической экспертизы должно быть направлено на определение порядка формирования системы экспертизы в научной и научно-технической сфере, предусматривающего:

1. Классификацию типов экспертизы и определение специфики необходимой нормативно-правовой базы.

2. Создание нормативно-методической базы экспертизы.

3. Оказание всесторонней поддержки формированию экспертно-аналитического сообщества Российской Федерации.

4. Определение форм и правил ресурсного (финансового, материального, информационного, правового) обеспечения государственной экспертизы, в тех случаях, когда государственная экспертиза признана обязательной.

5. Учёт специфики институтов развития при проведении экспертизы – в соответствии с их миссией, а также требованиями законов, положений, а также других документов, на основании которых они осуществляют свою деятельность.

6. Координацию экспертной деятельности экспертных сообществ и институтов развития в том числе: информационный обмен между системами экспертизы технологических платформ, ведомств, институтов развития и государственных фондов. Взаимный доступ к системам экспертизы в рамках соглашения об информационном обмене.

7. Использование для координации экспертной деятельности возможностей и ресурсов рабочих групп при Совете при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России, а также рабочей группы по реализации Соглашения о взаимодействии институтов развития в сфере обеспечения непрерывного финансирования инновационных проектов.

8. Осуществление иных полномочий в соответствии с действующим законодательством.

Согласно Федеральному закону от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (статья 14) экспертиза научной и научно-технической деятельности проводится при: выборе приоритетных направлений государственной научно-технической политики, а также развития науки и техники; формировании научных и научно-технических программ и проектов; проведении конкурсов на участие в научных и научно-технических программах и проектах, контроле за их осуществлением и использованием полученных научных и научно-технических результатов в экономике государства.

Существующая экспертная система в сфере научной и научно-технической деятельности включает собственные системы экспертизы конкурсных заявок на про-

ведение фундаментальных научных исследований и результатов, полученных при их выполнении, Российского фонда фундаментальных исследований, Российского гуманитарного научного фонда. Собственные системы экспертизы научно-технических проектов также имеют институты развития, технологические платформы, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, ФГБНУ «Дирекция научно-технических программ» Минобрнауки России, технологические платформы и другие организации.

В частности, в РФФИ приняты решения о выделении средств для поддержки проектов фундаментальных исследований осуществляются в соответствии с Уставом Фонда по результатам многоэтапной экспертизы, проводимой независимыми экспертами из различных регионов страны. Четко определенные критерии позволяют на основе агрегированной оценки отобрать лучшие проекты с рекомендацией объема финансирования поддержанных проектов. Результаты экспертной оценки как поддержанных, так и отклоненных проектов доступны заявителям на сайте фонда. Многие этапы конкурсных процедур РФФИ, используемых фондом на протяжении 20 лет, соответствуют статьям модельного закона «О научной и научно-технической экспертизе» от 15.11.2003 № 22-17.

В дополнение к описанным РФФИ механизмам экспертизы Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере в рамках отбора проектов проводит экспертные сессии, на которых происходит очная защита проектов, в том числе в режиме телеконференций.

Опыт формирования и работы экспертного сообщества в области научно-технической экспертизы накоплен в «Республиканском исследовательском научно-консультационном центре экспертизы» (ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ).

Важным вопросом является формирование экспертного сообщества Российской Федерации. К основным группам экспертов, которые могут привлекаться к проведению научно-технической экспертизы, относятся представители: профильных институтов государственных академий наук, государственных научных центров, научно-производственных объединений, госкорпораций, вузов, НИИ и НИЦ, научной общественности, группы специалистов органов (при органах) государственной власти, экспертные сообщества технологических платформ. Перечисленные группы потенциальных экспертов в интересах формирования экспертно-аналитического сообщества требуют консолидации и определения по правовым формам объединения экспертов (некоммерческие партнерства, союзы и ассоциации, саморегулируемые организации (СРО), органы самоуправления внутри организаций и так далее).

Существующая в Российской Федерации законодательная база, регулирующая экспертную деятельность и организацию проведения экспертизы далека от совершенства и системности.

Таким образом, для обеспечения норм правового единства требований к организации проведения экспертизы актуальным становится вопрос о необходимости совершенствования законодательного регулирования научно-технической экспертизы путем внесения изменений в 127-ФЗ, уточняющих научно-исследовательский характер работ в процессе научно-технической экспертизы, а также разработки закона «Об экспертной деятельности в Российской Федерации». В целях содействия формированию и развитию нормативно-правовых основ научной и научно-технической экспертизы в стране участники «круглого стола» **рекомендуют:**

I. Федеральному Собранию Российской Федерации:

1. Создать рабочую группу из представителей институтов развития, технологических платформ, государственных научных и научно-технических фондов, государственных академий наук, экспертных сообществ для подготовки предложений по совершенствованию действующего законодательства в области научной и научно-технической экспертизы.

2. Рассмотреть возможность и целесообразность оперативного внесения в профильный закон «О науке и государственной научно-технической политике» №127-ФЗ необходимых изменений, связанных с экспертной деятельностью в научной и научно-технической сфере.

3. Рассмотреть возможность и целесообразность разработки и принятия закона, определяющего нормативно-правовые основы осуществления экспертной деятельности в Российской Федерации.

II. Правительству Российской Федерации:

Поручить Министерству образования и науки Российской Федерации

1. Разработать совместно с институтами развития, государственными научными и научно-техническими фондами, технологическими платформами и утвердить в качестве ведомственного нормативно-правового акта Положение о научно-технической экспертизе в сфере науки и инноваций, включающее в себя:

- единые требования к кругу юридических и физических лиц, участвующих в организации и проведении экспертизы;
- права и обязанности заказчиков, организаторов экспертизы и экспертов;
- права и ответственность экспертов и должностных лиц различного уровня при организации, проведении и рассмотрении результатов экспертизы;
- стандарты типового технологического процесса экспертизы, обеспечивающие качество ее организации и проведения (аналогичные ISO 9000).

2. Подготовить предложения по развитию законодательства с целью повышения роли экспертного научного сообщества в формировании и реализации государственной научно-технической политики.

III. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

Обеспечить нормативно-правовую, организационную и экономическую поддержку учреждениям и организациям, осуществляющим научную и научно-техническую деятельность.

Председатель Комитета
Государственной Думы
по науке и наукоемким технологиям

В. А. Черешнев

Часть третья

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНТЕГРАЦИИ НАУКИ И ОБРАЗОВАНИЯ

А. Н. Дегтярёв,

*председатель подкомитета по государственной
научно-технической политике*

*Комитета Государственной Думы по науке
и наукоёмким технологиям, д.э.н., профессор, академик РАН*

Л. Р. Дегтярёва,

*проректор Центрального института непрерывного
образования Общества «Знание» России*

Законодательная деятельность Государственной Думы России в начале XX века в области просвещения⁷⁷

Отмена крепостного права в 1861 года дала надежду на торжество прогрессивных и просветительских идей общественного развития, однако после покушения на Александра II реакция вновь начала брать верх и окончательно одержала победу после убийства императора в 1881 году. Внутренняя политика, в частности в образовании, усердно следовала провозглашенной в свое время Министром просвещения графом С. С. Уваровым формуле: «православие, самодержавие, народность». Жесткий чиновничий контроль и сословность уровней образования, монархические устои и церковное вероучение, свертывание демократических начал образования и великодержавный шовинизм стали нормой и требованиями в российской школе практически на последующие полвека. Вместе с тем вторая половина XIX столетия, положившая начало промышленной революции в России, требовала решительных перемен в системе образования. Миллионы безграмотных крестьян, получивших в результате реформ императора Александра II свободу от крепостной зависимости, нуждались в элементарных знаниях для ведения собственного хозяйства. В этот период в педагогическом сообществе учебных округов, а также в гражданском обществе прошел предварительное обсуждение новый «Устав низших и средних учебных заведений», а с утверждением в 1864 году Указом Правительствующему Сенату «Положения о начальных народных училищах» реформа общего образования начала приобретать осязаемые контуры. В первую очередь, была признана необходимость серьезного увеличения финансирования системы, в том числе путем кредитования сельских общин для открытия новых школ грамотности и начальных народных училищ, составивших первооснову общего образования Российской империи. Вскоре получили новые уставы гимназии, средние учебные заведения, университеты и учительские семинарии, ставшие «кузницей» педагогических кадров для начальной школы.

«Педагогика пореформенной России справедливо считается огромным культурно-историческим достоянием нашей цивилизации. Как и другие науки, она явилась результатом многовекового гуманистического развития народного и государственного духа Российской империи и вобрала в себя не только глубинную историческую

⁷⁷ При подготовке статьи использованы материалы федерального справочника Образование в России {Информационно-аналитическое издание}; Т. 9 / Центр стратегического партнерства. – М.: НП «Центр стратегического партнерства», 2013. – 464 с.

педагогическую культуру народа, населявшего самую огромную империю мира, но и богатые традиции, возникавшие в период формирования единого духовно организованного знания о человеке, как предмете воспитания. Это знание включало не только педагогические, но и юридические воззрения» [Овчинников А. В. Политико-правовой процесс в Отечественном образовании 1801–1917 гг. Диссертация на соискание ученой степени доктора педагогических наук. М., 2010, с.45–46].

Известный юрист того времени, профессор В. В. Ивановский в своих трудах [Ивановский В.В. Учебник административного права. Изд. 4-е. – М., 1911. – 546 с] стремился раскрыть глубинные процессы формирования личных и общественных причин и последствий интеллектуального развития личности и правовых оснований взаимодействия государственных институтов и граждан в рамках этого процесса. По мнению автора, достижение разумного баланса между директивно-распорядительной и регламентированной «долей государства» и свободой выбора личности должно являться основой общественного договора в этой сфере. При этом Ивановский выделял две цели общего образования – образовательную и воспитательную и подчеркивал триединство целеполагания общего образования: педагогические свободы, систематичность классно-урочной методологии и «особость» в сочетании с ответственностью всех ступеней образования. Поразительно, но факт: мы сегодня, по прошествии 100 лет, вновь ведем дискуссии вокруг тех же системообразующих основ образования.

Все наиболее важные вопросы системы народного образования были предметом обсуждения Государственного Совета империи, а также специально созданной под председательством Министра народного просвещения Комиссии, куда вошли и представители ряда других ведомств. Комиссия, начавшая свои систематические заседания с января 1900 года, рассмотрела и подготовила Государственному Совету и императору целый пакет предложений, объемом 8 томов, направленных на реформирование средней школы, в том числе касающиеся расширения и углубления подготовки педагогических кадров, создания при университетах специальных педагогических курсов за счет государственных субсидий.

Одобренная царем программа подготовки новых уставов гимназий и реальных училищ, положений и уставов педагогических институтов, программ педагогической подготовки, а позднее и реформы средней образовательной школы – в течение нескольких лет обсуждались в учебных округах и правительственных комиссиях, вплоть до 1906 года, положив начало министерскому проекту кодифицированного закона об образовании, внесенного в I Государственную Думу Российской империи.

Сегодня очевидно, что проект закона рождался не спонтанно и не «на пустом месте»: в течение предшествовавших десятилетий прошли апробацию его «предшественники» – положения и уставы, в которых не только обстоятельно были прописаны нормы, регулировавшие правоотношения в сфере народного образования, но и содержались принципиальные положения государственной политики в этой области, предусматривавшие единство образования и воспитания личности, в контексте традиционных нравственных и социокультурных основ российского народа.

* * *

Как известно, рубеж XIX и XX веков стал переломным и в самой истории Российского государства. Обострившиеся в российском обществе противоречия привели его к серьезному политическому и социальному размежеванию. Под напором этих процессов царское самодержавие сдавало одну позицию за другой. Манифест 17 октября 1905 года сделал российскую монархию конституционной и привел к образованию Государственной Думы, ставшей первым опытом демократической законодательной деятельности в России.

Царское правительство С. Ю. Вите вместе с Государственной Думой предприняло ряд мер по усилению народного доверия. Министра просвещения Павла Ни-

колаевича Игнатьева, служившего в этой должности в 1915–1916 годы, так и называли в прессе «министром общественного доверия».

К тому времени российское общество имело безусловные успехи в просвещении своих граждан – представителей разных сословий и готовилось к практической реализации принципа всеобщего начального образования. Этот вопрос стал даже предметом общественной дискуссии в среде новых политических сил, представлявших различные слои российского общества. Практически все без исключения партии и общественные движения включали в свои программы вопросы просвещения в духе традиционных нравственных ценностей общества, сформировавшихся в российском культурно-историческом пространстве. [Полное собрание подробных программ существующих политических партий. – Вильно, 1906. – 162 с.] С началом работы в 1906 году нового представительного законодательного органа Российской империи – Государственной Думы эти дискуссии перешли в плоскость политико-правовых отношений, институционализировавшихся соответствующими нормами и законами, учитывающими национальные гуманитарные традиции и многовековой поликультурный путь развития российского общества в новых координатах исторического развития.

Совершенно очевидно, что принимавшиеся дореволюционной Государственной Думой законодательные акты в основном достаточно адекватно рефлексировали на новые политические, социальные и экономические вызовы того времени, трансформировавшиеся, в результате воздействия экзогенных и эндогенных факторов, значительно быстрее, чем нормативная правовая база. Институциональные отношения, заложенные новыми законодательными актами, в силу своей регулятивной функции, начали формировать и новые правовые отношения в сфере образования, доминантами среди которых были гарантируемые государством всеобщность и обязательность для детей школьного возраста. Наилучшим образом отразил настроение современного ему общества в отношении духовно-культурной миссии образования выдающийся государственный и общественный деятель того времени, юрист и ученый К. П. Победоносцев: «Все люди с рождения своего приобретают равные права на полнейшее развитие своих способностей. Другое положение состоит в том, что главным орудием этого развития служит книжное обучение». [Победоносцев К. П. Сочинения. СПб., Наука, 1996, с.213].

Однако традиционный для российского просвещения путь эволюции, основанный на исторической селекции образовательных принципов и технологий, стремительно трансформировался. Радикальные подходы революционно настроенных политических сил постепенно демонтировали и модернизировали прежнюю образовательную среду Российской империи. Идеология обновления образовательной сферы проникала во все элементы системы, становилась каркасом новой парадигмы российского просвещения. Процессы трансформации всей социально-экономической системы государства приобретали необратимый характер. В истории России наступала новая эпоха. Историческая реконструкция и обобщение опыта этой эпохи представляет не только культурологический интерес, но и имеет безусловное научное и практическое значение с точки зрения эвристики и репрезентативности исследуемой модели общественных правовых отношений для современных условий трансформации.

Исследование истории законодательного обеспечения развития образования в России в дореволюционный период воссоздает картину общественных и правовых процессов в этот переломный для страны период, раскрывает первопричины и логику последовавших перемен в образовательной сфере. Многочисленные публикации, специальные сборники и монографии тех лет [Пругавин А. Законы и справочные сведения по народному образованию. – СПб., 1912; Чехов Н. В. Народное образование в России с 60-х годов XIX века / Сост. Н. В. Чехов. – М.: Польза, 1912; Миропольский С. Школа и государство. Обязательность обучения в России (исторический этюд). 3-е изд. – СПб., 1910; Толстой И. Заметки о народном

образования в России. – СПб., 1907] свидетельствуют о значительном интересе к образовательной теме со стороны не только педагогической общественности, но и юристов, политиков, представителей институтов гражданского общества. Основываясь на анализе этих источников, можно с уверенностью констатировать, что в целом российское общество обеспечило реальные предпосылки для систематизированного и масштабного законодательного процесса в сфере народного образования. Однако Октябрьская революция впоследствии коренным образом изменила ход событий, и уже новая законодательная и юридическая база стала основой для институционализации правовых и общественных отношений в сфере российского образования молодой советской республики.

В первой Государственной Думе Российской империи возглавлявшаяся А. И. Гучковым партия «Союз 17 октября», или «октябристы», выступавшая за сильную конституционную монархию, а также солидаризировавшаяся с ними в этом вопросе партии монархического толка, в ходе предвыборных баталий настаивали на сохранении традиционной для российского просвещения парадигмы, основанной на известной триаде: православие, самодержавие и народность. Во всех программах подчеркивалась мысль о необходимости воспитания у молодого поколения патриотизма и уважения к христианским началам, семейным и общественным ценностям. При этом неотъемлемой частью программы «октябристов» было требование о всеобщем начальном образовании детей, а также о возможности создавать частные учебные заведения и пансионы.

Усилилось понимание общества и в отношении практики применения получаемых в школах знаний в развивающейся экономике страны: профессиональная направленность обучения все больше находила отражение в учебных программах. Особенно активно эту линию проводили представители Торгово-промышленной партии и Всероссийского торгово-промышленного союза, защищавшие интересы мелкой и средней буржуазии, торговцев и промышленников.

В духе времени систематические дискуссии вокруг проблем просвещения всплескивали идеи расширения академических свобод для преподавателей и студентов, создания народных университетов и общественных курсов просветительского толка. Провозглашалось требование равноправия русского и родных языков в преподавании в начальной школе. Программные установки того времени у многих партий выглядели вполне современно. Так, к примеру, мало кому ныне известная партия «Свободомыслящих» записала в своей предвыборной программе, что «цель всей культурно-просветительской работы – это воспитание человека по идеалу гуманности: физически сильного и здорового, умственно просвещенного, морально и социально подготовленного к жизни в обществе и родном народе». [Полное собрание подробных программ существующих политических партий. – Вильно, 1906. – 162 с.] Справедливости ради следует отметить, что программные документы этой партии в части просвещения отличаются глубокой продуманностью всех сторон деятельности системы образования, вплоть до единой типологизации учебных заведений всех уровней на основе преемственных, стандартных учебных программ (практически идея современного ФГОС!) и механизма финансирования, соответствующего действовавшему в ту пору административно-политическому делению Российской империи: «Расходы по содержанию школ должны падать на государство и на земство (а в автономных областях – на органы местного самоуправления), мелкие земские единицы должны быть освобождены от всяческих школьных расходов; специальные школы – земледельческие, промышленные и торговые типов низшего и среднего – должны учреждаться на основе земства, общеобразовательные, высшие, средние и низшие школы должны содержаться на общественные средства». И вновь мы видим практически современный подход к организации российского образования.

Партию «кадетов» – конституционалистов-демократов – возглавлял П. Н. Милюков, объединивший крупные политические силы на платформе подчинения Кон-

ституции и законам. В образовательной политике партия кадетов поддерживала формы организации и управления, основанные на сочетании ответственности государства за общее образование населения, автономии университетов и просветительских институтов гражданского общества, государственных и частных источников финансирования образовательных учреждений.

Партии левого толка, в частности, РСДРП и социалисты-революционеры все сферы деятельности государства и общества рассматривали исключительно с политических позиций. Отсюда чрезмерная политизированность программ развития российского образования. В программе РСДРП основной акцент в этом вопросе был сделан на обеспечение всеобщности и обязательности общего и профессионального образования всех детей обоого пола в возрасте до 16 лет, а также права граждан на получение образования на родном языке.

Первая Государственная Дума начала свою работу 27 апреля 1906 года и проработала до 7 июля, рассмотрев на своих заседаниях несколько вопросов, касающихся народного просвещения. Естественно, что первый в истории России парламент уделил особое внимание в начальный период своей работы первому в истории страны посланию Императора народным избранникам. Ответный документ Государственной Думы прошел в ходе его выработки многочисленные и весьма ожесточенные политические дебаты и отразил политические взгляды первых российских парламентариев, в том числе и в сфере народного просвещения. В нем, в частности, говорилось: «Государственная Дума считает также своим долгом употребить все усилия для поднятия народного просвещения и, прежде всего, озаботиться выработкой закона о всеобщем бесплатном обучении» [Государственная Дума. Созыв I. Стенограф. отч. т. 1–2. – С.-Пб., 1906, с. 165].

Работа второй Государственной Думы России длилась с 20 февраля по 2 июня 1907 года. Однако и в этот короткий, с исторической точки зрения период, в России произошло немало важных событий. 6 марта 1907 года перед депутатами Государственной Думы впервые выступил премьер-министр страны П. А. Столыпин, который в своем докладе, посвященном новой концепции государственного устройства в условиях демократических перемен, уделил должное внимание народному просвещению [Столыпин П. А. Нам нужна великая Россия. Полное собрание речей в Государственной Думе и Государственном Совете. 1906–1911. – М., 1991]. Исполнительная власть империи, находясь в жестких тисках нараставшего противостояния между самодержавием и демократическими силами, была вынуждена предложить относительно реалистичную программу развития, отвечающую запросам времени. Кажется, что общедоступность и обязательность начального образования, преемственность образовательных ступеней и забота о рачительном воспроизводстве педагогических кадров становятся уже аксиомой государственной политики в сфере народного просвещения. Запланировано ежегодное и весьма существенное увеличение государственных инвестиций в развитие образовательной сферы. В подтверждение этой позиции правительства Министерство народного просвещения внесло в Государственную Думу законопроект о введении в стране всеобщего начального образования. Законопроект содержал основные принципы государственной политики в сфере образования: всеобщность и обязательность начального образования для детей обоого пола и вне зависимости от вероисповедания и национальной принадлежности. Законом предусматривалась не только шаговая доступность школы для крестьянских детей (не более 3 верст), но и соотношение количества учащихся и педагогов, оплата учительского труда, финансовые инструменты в сфере образования, гарантированное обеспечение школ учебно-методической литературой, создание адекватных времени норм санитарии и гигиены. Увы, как показала дальнейшая история нашего государства, реализовать эти планы реформирования стране удалось лишь через два десятилетия. Реализация столь масштабных задач требовала колоссальных инвестиций,кратно превышавших имевшие место ранее объемы государственного финансирования системы народного

просвещения: Министр просвещения Петр Михайлович Кауфман запросил на реализацию этого мегапроекта свыше 100 млн рублей, что практически в несколько раз превышало ежегодный бюджет отрасли.

Многочисленные и малопродуктивные дебаты, проходившие в профильной комиссии Государственной Думы и на ее пленарных заседаниях, в силу их политической ангажированности не дали практического результата и не привели к консенсусу законодательной и исполнительной власти государства. Учитывая исключительную важность указанного направления законотворческой деятельности, в Государственной Думе впервые была образована комиссия по народному образованию, которую возглавил кадет П. Д. Долгоруков, с тремя подкомиссиями: по начальному образованию, по среднему, высшему, профессиональному образованию и по общим вопросам, где и сосредоточилась практически вся работа по профильным законопроектam. Однако преждевременный роспуск II Государственной Думы затормозил наметившийся системный процесс законопроектной деятельности в сфере российского образования. В оставшееся до роспуска II Государственной Думы время депутаты успели принять лишь Проект временных правил по народному образованию, которые зафиксировали основополагающие принципы новой реформы образования. Важно заметить, что этот документ обстоятельно прописывал механизм межбюджетных отношений в сфере образования, существенно расширявших полномочия местных органов самоуправления в вопросах финансирования школ, их кадрового обеспечения и управления на принципах коллегиальности и подотчетности.

Учитывая высокую степень подготовленности законопроекта, логическое развитие и завершение дискуссии по поводу указанных документов, произошло в следующем созыве Государственной Думы, названной современниками «Думой народного просвещения». За время деятельности III Государственной Думы в 1907–1912 годах депутаты рассмотрели и приняли множество законодательных актов, давших дополнительное импульс развитию российского образования. Комиссию Госдумы по народному образованию возглавил барон В. К. фон Анреп, а его заместителями-«товарищами» стали Е. П. Ковалевский и Богданов.

Министерство народного просвещения незамедлительно внесло в новую Думу новый законопроект, предусматривавший поэтапное введение в стране всеобщего и бесплатного начального образования на основе 4-летнего срока обучения на единых для всех губерний условиях. Проект вызвал бурные дискуссии в депутатском корпусе и в обществе. Появилось несколько новых версий, выдвинутых как либеральным крылом политиков, так и консерваторами. Основные дискуссии, как и следовало ожидать, развернулись вокруг ключевых вопросов системы: структуры и инструментов управления, источников и объемов инвестиций, светского характера, содержания и языка обучения. (Заметим, кстати, что через 100 лет мы в VI Государственной Думе обсуждали те же проблемы при прохождении нового закона об образовании 2012 года). Каждый из этих вопросов в контексте базового законопроекта или в формате отдельного законопроекта, например, о выделении государственного кредита на введение всеобщего начального обучения, обсуждались вплоть до весны 1908 года, когда и был принят, наконец, данный закон. Выделение ежегодного государственного кредита в размере 6,9 млн рублей на «запуск» системы всеобщего начального образования в виде субсидий городским и сельским органам местного самоуправления послужило основой масштабных институциональных преобразований в сфере российского образования. В последствии (1909 год) сумма госкредита на указанные цели была увеличена до 10 млн рублей в год.

Десятки заседаний комиссии по образованию, ее подкомиссий и Особого совещания по вопросам просвещения систематизировали законотворческий процесс в образовательной сфере, постоянно расширяя круг субъектов права и предметов его ведения. Так, среди финансово-правовых аспектов законопроектной деятельности следует отметить такие вопросы, как образование специализированных ссудных фондов для строительства сети начальных школ в отдаленных районах губер-

ний, формирование порядка и источников оплаты труда педагогам разных ступеней обучения, разработка принципов целеполагания и содержания внешкольного образования с механизмом финансирования, разработка порядка оказания социальной поддержки учительству, например, «Положения о послеслужебном обеспечении учителей» и другие.

В течение всего периода работы III Государственной Думы депутаты обсуждали два базовых варианта реформы народного образования: министерский и думский, но так и не смогли достичь консенсуса. В итоге закон о всеобщем начальном образовании так и не был принят, несмотря на то, что вопросы народного просвещения обсуждались в повестке дня Думы свыше 300 раз! Среди них были весьма важные для образовательной системы законы. Например, они затрагивали проблемы, связанные с процедурами открытия частных учебных заведений или полномочиями уездных и городских училищных советов, в состав которых включались представители земских учреждений или городской думы, а также учительства и духовенства. Упорно добивались депутаты увеличения ежегодных ассигнований на строительство новых и реконструкцию старых школ, формирования библиотечных и архивных фондов, увеличения жалования учителям с учетом стажа работы и регламентации их педагогической нагрузки, обеспечения минимально необходимого «социального пакета» учителям, включая их пенсионное обеспечение, и поддержки программ духовно-культурного развития на основе общественных институтов просвещения. Не забыты были в этой масштабной работе даже церковно-приходские школы на отдаленных окраинах империи: на их нужды выделялись скромные, но все же осозаемые средства, главным образом, на жалование учителям. В целом, учитывая системный подход к формированию законодательной базы образования, III Государственная Дума стала поистине «Думой народного просвещения», заложившей основы масштабной и глубоко продуманной эволюционирующей реформы: от начальной школы до высшего профессионального образования.

Не получив в ходе многолетних дебатов базового кодифицированного закона, исполнительная власть, стремясь придать практический импульс процессу модернизации образования, 27 октября 1911 года издает циркуляр Министерства народного просвещения под названием «Руководящие указания директорам и инспекторам народных училищ о постановке школьного дела», где формулируются практически те же задачи, что и в законопроекте Министерства, но уже в порядке инструктивных указаний подведомственным учреждениям и их руководителям [Распоряжение Министерства народного просвещения от 27 октября 1911 года № 31835 // Русская школа. – 1912. – № 1, с.IV–VI].

Вклад парламентариев третьего созыва был по достоинству оценен депутатами IV Государственной Думы, приступивших к работе в конце 1912 года и сделавших следующее заключение: «Руководствуясь принципами, установленными в согласии с выводами современной педагогики и с требованиями общественной пользы, принципами, признанными и министерством народного просвещения и Государственной Думой третьего созыва, выработать такую систему законоположений, которая обеспечивала бы действительное применение к жизни этих руководящих принципов» [Проекты законов, одобренные Государственной Думой. Созыв IV. Сессия I. – СПб., 1913, с.27].

Вместе с тем в течение 1912–1917 годов IV Государственная Дума, в том числе Комиссия по образованию, которую возглавил граф В. А. Бобринский, проделали в целом немалую работу, направленную на законодательное закрепление ряда принципиальных новаций в сфере образования, не считая частных вопросов, вроде учреждения медицинского факультета при Императорском Санкт-Петербургском университете или Венского ремесленного училища в Царицыне. Значительные усилия депутатской комиссии были направлены на законодательное обеспечение сохранности таких особенностей российской просвещения, как симбиоз обучения

наукам в сочетании с православным вероучением, поддержка церковно-приходских школ в союзе с главным духовным ведомством Российской империи – Святейшим Синодом. Получили окончательную форму нормы законов о частных школах и домашнем образовании. Гендерная политика в сфере образования также приобрела вполне толерантные формы: разрешалось смешанное обучение детей обоего пола в школе, получили законодательную поддержку различные формы высшего образования для женщин, их право на работу школьными педагогами.

Все основные направления деятельности государства в сфере образования получили законодательно оформленные, экономически и организационно обеспеченные инструменты. Таким образом, можно констатировать, что получил правовое оформление процесс формирования в общественном сознании базовой триады участников образовательного процесса: государства, общества (земства) и личности педагогов и перераспределение между ними финансово-административных полномочий, управленческих и педагогических функций, а также профессионального и общественного контроля.

Однако практическое применение этих инструментов в ближайшее десятилетие, как известно, оказалось невозможным в силу объективных причин: грянувшая вскоре Первая мировая, а за ней Октябрьская революция и Гражданская война надолго прервали этот эволюционный процесс.

А. В. ТОДОСИЙЧУК,
*заместитель руководителя аппарата
 Комитета Государственной Думы по науке
 и наукоемким технологиям, д. э. н., профессор,
 почетный работник науки и техники Российской Федерации*

Государственное регулирование подготовки научных и научно-педагогических кадров

Решение проблем перехода российской экономики на инновационный путь развития требует надлежащего кадрового обеспечения сферы науки, наукоемких производств, сектора высшего образования. Устойчивое развитие науки и образования во многом зависит от решения вопроса притока молодежи. Вследствие падения престижа научной и преподавательской работы, снижения социального статуса ученых и преподавателей, низкого уровня оплаты труда и стипендиального обеспечения аспирантов подавляющее большинство выпускников вузов не желает связывать свое будущее с наукой и образованием. Сейчас в России в среднем поступают на работу в научные организации и вузы примерно 1% выпускников вузов. Отсутствие должного притока молодежи в науку и имеющий место высокий отток кадров из науки приводят к повышению среднего возраста исследователей, снижению численности персонала, занятого исследованиями и разработками, о чем свидетельствуют данные Росстата, представленные в табл. 1 [2, с. 377].

В соответствии с Федеральным законом от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» и Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» подготовка научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации осуществляется в аспирантуре и докторантуре, создаваемых при научных и образовательных учреждениях. В этой связи отметим, что в соответствии со статьей 12 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) входят в образовательные программы высшего образования наряду с программы бакалавриата, специалитета, магистратуры, ординатуры, ассистентуры-стажировки.

Несмотря на общую кризисную ситуацию в научно-технической сфере статистика свидетельствует о «благополучии» сектора подготовки научных и научно-педагогических кадров: практически по всем показателям (численности организаций, ведущих подготовку аспирантов и докторантов, численности аспирантов и докторантов и другое.) начиная с 1995 года наблюдается своего рода «перевыполнение плана» по сравнению с 1991 годом. Динамика основных показателей деятельности аспирантуры представлена в табл. 2 [2, с. 378].

Таблица 2

Основные показатели деятельности аспирантуры

Годы	Число организаций, ведущих подготовку аспирантов	Численность аспирантов, человек	Прием в аспирантуру, человек	Выпуск из аспирантуры, человек	В том числе с защитой диссертации
1992	1296	51915	13865	14857	3135
1993	1338	50296	16507	13432	3198
1994	1332	53541	19416	12292	2712
1995	1334	62317	24025	11369	2609

1996	1323	74944	29012	11931	2881
1997	1332	88243	32670	14135	3553
1998	1338	98355	34351	17972	4691
2001	1393	128420	45241	25696	6172
2003	1441	140741	47803	30799	8378
2004	1452	142662	47687	32595	10256
2005	1473	142899	46896	33561	10650
2006	1493	146111	50462	35530	11893
2007	1490	147719	51633	35747	10970
2008	1529	147674	49638	33670	8831
2009	1547	154470	55540	34235	10770
2010	1568	157437	54558	33763	9611
2011	1570	156279	50582	33082	9635
2012	1575	146754	45556	35162	9195

Статистические данные, представленные в табл. 3, свидетельствуют также об устойчивых темпах роста показателей деятельности организаций, ведущих подготовку докторантов [2, с. 380].

Таблица 3

Основные показатели деятельности докторантуры

Годы	Число организаций, ведущих подготовку докторантов	Численность докторантов, человек	Прием в докторантуру, человек	Выпуск из докторантуры, человек	В том числе с защитой диссертации
1992	338	1644	540	617	247
1993	452	1687	701	573	194
1994	351	1850	740	464	168
1995	384	2190	904	464	137
1996	398	2554	1058	574	200
1997	422	3182	1330	662	226
1998	452	3684	1473	821	312
2001	531	4546	1579	1267	411
2003	543	4567	1611	1385	414
2004	533	4466	1567	1451	505
2005	535	4282	1457	1417	516
2006	548	4189	1499	1383	450
2007	579	4109	1520	1320	429
2008	593	4242	1517	1216	297
2009	598	4294	1569	1302	435
2010	602	4418	1650	1259	336
2011	608	4562	1696	1321	382
2012	597	4554	1632	1371	394

Особенно активно осуществляют подготовку аспирантов и докторантов вузы. Так, число аспирантов в вузах выросло с 36747 человек в 1991 году до 131226 человек в 2012 году. Число докторантов увеличилось с 1179 человек в 1991 году до 4296 человек в 2012 году. Численность аспирантов в научных организациях в 2012 году составила 14823 человек (в 1991 году – 21610 человек), докторантов – 254 человек (в 1991 году – 327 человек)[2, с. 378, с. 380].

Наряду с указанными явлениями в последние годы наблюдается устойчивый рост числа кандидатов и докторов наук. За последние два десятилетия произошло колоссальное увеличение количества диссертационных советов. По состоянию 31 декабря 2012 года их насчитывалось 3327. Наряду со снижением планки требований к научному уровню диссертаций это привело к бурному росту числа докторов и кандидатов наук. Динамика численности лиц, утвержденных ВАК России в ученых степенях доктора и кандидата наук, представлена в табл. 4.

Анализ данных, представленных в табл. 4, свидетельствует о том, что в 1995–2007 годы количество кандидатских диссертаций росло в среднем на 10,7% в год. Существенный вклад в указанный рост внесли соискатели ученых степеней в области гуманитарных и общественных наук.

Кроме того, статистические данные о числе лиц с учеными степенями свидетельствуют о достаточно низком соотношении между докторскими и кандидатскими диссертациями – на уровне примерно 1:5. Вместе с тем следует отметить, что в 1960-е годы на одну докторскую диссертацию приходилось около 10 кандидатских. Такое соотношение наиболее реально отражает состояние кадровой составляющей научно-технического потенциала.

Вместе с тем следует отметить, что в 2009–2011 годы рост численности лиц, утвержденных ВАК России в ученых степенях кандидата и доктора наук, несколько сократился. По-видимому, у остатков научной общественности произошло осознание того, что дальше вести подобную «подготовку» и «аттестацию» научных кадров такими темпами больше нельзя.

Бурное развитие системы подготовки и аттестации научных кадров главным образом объясняется стремлением молодежи уйти от призыва в армию, а также высоким спросом на ученые степени и звания со стороны бизнес-сообщества и чиновничества.

Обращает на себя внимание также несоответствие структуры подготовки научных кадров потребностям рынка научного труда. Например, в 2011 году доля защищенных докторантами диссертаций по областям науки имела следующий вид: естественные науки – 14,0 %, технические – 28,0 %, медицинские – 7,5 %, сельскохозяйственные – 1,6 %, общественные – 31,8 %, гуманитарные – 17,1 %. И это при том, что структура исследователей по областям науки имела следующий вид: естественные науки – 24,4 %, технические – 61,6 %, медицинские – 4,5 %, сельскохозяйственные – 3,5 %, общественные – 3,6 %, гуманитарные – 2,4 %. В итоге по гуманитарным и общественным наукам доля защищенных докторских диссертаций составила 48,9% от общего числа защищенных докторских диссертаций при доле исследователей, занятых в этих областях науки всего лишь 5,0%. Налицо явная деформация в структуре подготовки научных кадров, что не позволяет должным образом развивать научные исследования и разработки в естественных и технических науках в целях создания наукоемких технологий для реального сектора экономики.

Существенный вклад в прирост числа лиц с учеными степенями доктора и кандидата наук вносят лица, не занятые в науке, в сфере высшего и послевузовского профессионального образования. В настоящее время менее трети лиц, имеющих ученые степени кандидата и доктора наук, работают по основному месту в научных организациях и вузах, что свидетельствует о неэффективном использовании бюджетных средств, выделяемых на подготовку научных и научно-педагогических кадров. В итоге, более 70% бюджетных средств расходуются на подготовку науч-

Таблица 1
Персонал, занятый исследованиями и разработками
(на конец указанных годов)

	Годы												
	1992	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2005	2009	2010	2011
Персонал, тыс. человек													
Исследователи	804,0	518,7	455,1	417,0	420,3	426,9	422,2	414,7	411,4	391,1	369,2	369,8	374,8
Техники	180,7	101,4	80,3	74,8	72,4	75,2	75,4	74,6	74,5	66,0	60,0	59,3	61,6
Вспомогательный	382,2	274,9	244,9	220,1	235,8	240,5	238,9	232,6	230,9	215,6	187,0	183,7	178,4
Прочие	165,7	166,0	154,3	143,3	143,9	146,1	149,0	149,0	149,4	140,5	126,2	124,6	120,5
Всего	1532,6	1061,0	934,6	855,2	872,4	887,7	885,5	870,9	866,2	813,2	742,4	736,5	735,3

Таблица 4

Численность лиц, утвержденных ВАК России в ученых степенях

Численность лиц, утвержденных ВАК России в ученых степенях, чел.	Год												
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2006	2009	2011
Доктор наук	3185	2760	3022	3312	3716	4044	4592	3662	4293	3328	3963	2936	3079
Кандидат наук	12964	11553	12032	13151	14560	18100	23075	18976	22094	25315	30650	24618	22827
Всего	16149	14313	15054	16463	18276	22144	27667	22638	26387	28643	34613	27554	25906

ных и научно-педагогических кадров, профессионально не занятых в науке и образовании.

Анализ статистических данных свидетельствует также о диспропорции между объемами финансирования науки и численностью аспирантов и докторантов. В 1992–2000 годы имела место тенденция роста численности докторантов и аспирантов на фоне резкого сокращения финансирования науки. А в 2000-е годы имели место диспропорции между темпами роста численности аспирантов и докторантов и темпами роста финансирования науки. Эти диспропорции свидетельствуют о наличии тенденции ежегодного сокращения объемов финансирования научных исследований в расчете на одного аспиранта и докторанта. Этот факт свидетельствует о том, что многими соискателями ученых степеней осуществлялась в основном имитация диссертационных исследований.

Имеют место также диспропорции между структурой подготовки научных кадров и структурой внутренних текущих затрат на исследования и разработки по областям наук. Например, в 2011 году структура внутренних текущих затрат на исследования и разработки по областям науки имела следующий вид: естественные науки – 16,5 %, технические – 75,1 %, медицинские – 2,7 %, сельскохозяйственные – 1,9 %, общественные – 2,5 %, гуманитарные – 1,3 %. В итоге доля защищенных докторских диссертаций по гуманитарным и общественным наукам составила 48,9 % от общего числа защищенных докторских диссертаций при доле внутренних затрат на исследования и разработки в этих областях науки всего 3,8 %.

Изложенное выше свидетельствует о том, что планирование тематики диссертационных исследований, формирование сети аспирантур и докторантур, диссертационных советов проводилось без учета потребностей рынка труда в научных кадрах высшей квалификации, а также без соответствующего финансового обеспечения. В соответствии с пунктом 3.2. «Положения о Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации» (утверждено Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 3 июля 2006 года № 177) ВАК вправе готовить предложения по формированию сети диссертационных советов по каждой научной специальности с учетом потребностей в подготовке и аттестации научных кадров высшей квалификации, изменений, вносимых в номенклатуру специальностей научных работников. Результаты проведенного выше анализа свидетельствуют о том, что ВАК России эту функцию выполнял далеко не в полном объеме.

Из-за неоправданной либерализации в сфере подготовки научных кадров резко снизилось качество диссертационных исследований. Опосредованно качество диссертационных исследований можно оценивать с помощью показателей результативности научной и научно-технической деятельности (количество публикаций, индекс цитируемости, патентная активность). Напомним, что согласно Положения о порядке присуждения ученых степеней (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2002 года № 74) диссертация на соискание ученой степени доктора наук должна быть научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как новое крупное научное достижение, либо решена крупная научная проблема, имеющая важное социально-культурное или хозяйственное значение, либо изложены научно обоснованные технические, экономические или технологические решения, внедрение которых вносит значительный вклад в развитие экономики страны и повышение ее обороноспособности. Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук должна быть научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей существенное значение для соответствующей отрасли знаний, либо изложены научно обоснованные технические, экономические или технологические разработки, имеющие существенное значение для экономики или обеспечения обороноспособности страны.

В этой связи следует отметить, что статистика российской науки не позволяет увидеть положительную связь и тесную корреляцию между ростом числа кандидатов и докторов наук, членов государственных академий наук с ростом результативности научной и научно-технической деятельности. Удельный вес публикаций российских авторов в общемировом числе цитирований в научных журналах, индексируемых в Web of science в 2009 году составил всего 0,86% [1, с. 351]. В рейтинге научных публикаций «Nature» Российская академия наук в 2012 году заняла 193-е место из 200. Китайская академия наук в этом списке занимает 12-е место (Аргументы и факты, 2013, № 39, с.5). В этой связи следует отметить, что в настоящее время в России числятся более 1200 рецензируемых научных журналов, включенных в перечень изданий, рекомендованных ВАК для публикации научных результатов диссертации на соискание ученой степени кандидата и доктора наук.

Кроме того, о низкой результативности научно-технической деятельности свидетельствуют данные о поступлении патентных заявок и выдаче патентов на объекты интеллектуальной собственности. В частности, в 2012 году российскими заявителями было подано всего лишь 28701 заявка на изобретения.

Во многом такая негативная ситуация наряду с другими объективными и субъективными причинами может быть объяснена осуществлением имитации научной деятельности и деятельности в области подготовки научных и научно-педагогических кадров.

Вариантами решения проблемы повышения эффективности воспроизводства научных и научно-педагогических кадров и их закрепления в сфере науки, образования и высоких технологий являются разработка и реализация федеральных и ведомственных целевых программ, а также программ грантовой поддержки аспирантов и докторантов. В частности, постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2008 года № 568 утверждена федеральная целевая программа «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы.

Однако опыт показал, что использование только инструментов программно-целевой и грантовой поддержки научных и научно-педагогических кадров не обеспечивает координацию, систематизацию и анализ результативности всей совокупности работ по обеспечению сбалансированного развития науки и образования и рынка труда [3]. По указанным причинам эффективность работы системы подготовки научных и научно-педагогических кадров и выделяемых бюджетных средств незначительна.

Наличие перечисленных выше диспропорций убедительно свидетельствует об отсутствии эффективного законодательного обеспечения процессов воспроизводства и закрепляемости научных и научно-педагогических кадров. В действующем законодательстве не предусмотрены эффективные меры государственного регулирования подготовки научных и научно-педагогических кадров с соответствию с потребностями развития науки и образования.

Для оздоровления ситуации в системе подготовки научных и научно-педагогических кадров в Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» и Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» необходимо внести изменения и дополнения, позволяющие обеспечить сбалансированное развитие науки, образования и рынка труда. Основные законодательные новеллы заключаются в следующем:

1. В целях дальнейшего совершенствования нормативной правовой базы системы подготовки и аттестации научных кадров высшей квалификации, повышения научного и научно-технического уровня диссертационных исследований, прежде всего необходимо существенно повысить требования к научной и образовательной организации, при которой создается диссертационный совет, требования к диссертанту и соискателю ученой степени, а также требования к диссертации, прежде всего на

соискание ученой степени доктора наук.

По нашему мнению докторантура и аспирантура должны открываться в образовательных организациях высшего образования, образовательных организациях дополнительного профессионального образования и научных организациях, имеющих профильные диссертационные советы по защите диссертаций на соискание ученых степеней доктора наук, располагающих высококвалифицированными научными кадрами, современной научно-исследовательской и экспериментальной базой, ведущими научными школами и принимающих активное участие в реализации отраслевых, региональных, федеральных и международных научных программ и проектов.

2. Для предотвращения «эпидемии» защит диссертаций лицами, профессионально не занятыми научно-исследовательской работой, прием в аспирантуру (адъюнктуру) и докторантуру, а также прикрепление соискателей ученых степеней к научным и образовательным организациям необходимо осуществлять только из числа лиц, чья основная трудовая деятельность непосредственно связана с наукой и профессиональным образованием. В докторантуру должны приниматься лица из числа научно-педагогических и научных работников образовательных организаций высшего образования, образовательных организаций дополнительного профессионального образования и научных организаций, имеющие ученую степень кандидата наук, научные достижения в соответствующей области знаний и способные самостоятельно, на высоком уровне проводить фундаментальные и прикладные научные исследования.

3. Прикрепление соискателей ученых степеней без зачисления в докторантуру и аспирантуру указанных научных и образовательных организаций должно осуществляться из числа научно-педагогических и научных работников для подготовки диссертаций на соискание ученой степени доктора наук и кандидата наук и последующим предоставлением отпусков для завершения работы над диссертациями.

4. Для обеспечения сбалансированного развития науки и системы подготовки научных кадров высшей квалификации необходимо также законодательно установить нормы о механизме определения количества лиц, принимаемых в докторантуру и аспирантуру, структуре их приема по областям науки. Количество лиц, принимаемых в докторантуру и аспирантуру образовательных организаций высшего образования, образовательных организаций дополнительного профессионального образования и научных организаций для обучения за счет средств соответствующих бюджетов и внебюджетных средств, а также структура их приема должны устанавливаться ежегодно соответствующим органом исполнительной власти, в ведении которого они находятся, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере науки и научно-технической политики на основе прогнозных оценок потребности рынка труда в научных кадрах.

5. Прогнозы потребностей в научных кадрах высшей квалификации должны разрабатываться в целом по Российской Федерации, по народно-хозяйственным комплексам и отраслям экономики, по регионам, по областям науки федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере науки и научно-технической политики.

6. Подготовку научных и научно-педагогических кадров осуществлять в рамках государственного и муниципального заказа и договоров о целевой контрактной подготовке. Объем подготовки научных и научно-педагогических кадров ежегодно утверждается постановлением Правительства Российской Федерации на основе долгосрочных научно-технических прогнозов и прогнозов потребности рынка труда. Заказчик кадров (работодатель) должен гарантировать трудоустройство выпускника очной аспирантуры и докторантуры по полученной специальности.

7. Финансовое обеспечение подготовки научных и научно-педагогических кадров должно осуществляться на основе нормативов финансирования в расчете на одного исследователя, утвержденных Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления по каждой научной специальности из бюджетов соответствующего уровня. Указанные нормативы должны быть достаточны для финансирования научных исследований на уровне современных требований.

8. Для повышения ответственности выпускников аспирантуры и докторантуры, а также работодателей необходимо предусмотреть экономические меры в части возмещения затрат на обучение в бюджет соответствующего уровня при отказе в трудоустройстве в научной организации, наукоёмком предприятии, учреждении высшего и послевузовского профессионального образования.

9. Для повышения эффективности системы подготовки и аттестации научных кадров необходимо существенно повысить статус ВАК России посредством делегирования ей полномочий в части формирования перечня приоритетных направлений научных исследований федерального уровня, прогнозирования потребности в научных кадрах и формирования государственного заказа на их подготовку в соответствии с выбранными приоритетами, формирования сети аспирантур, докторантур и диссертационных советов⁷⁸. Наряду с этим следует принять меры по укреплению кадрового потенциала указанной организации и усилению общественного контроля за ее деятельностью, ограничению административного ресурса «околонаучных» чиновников. Оценивать качество деятельности диссертационных советов ВАК России необходимо по показателям результативности научной, научно-технической и инновационной деятельности.

В заключение следует отметить, что наряду с решением задачи ежегодного увеличения финансового обеспечения научных исследований и разработок, повышения востребованности научных и научно-технических результатов, необходимо существенно повысить качество государственного управления наукой, в том числе системой подготовки и аттестации научных кадров, осуществить реструктуризацию сети аспирантур и докторантур, обеспечить концентрацию бюджетных средств на подготовку научных кадров, востребованных рынком научного труда в соответствии с закономерностями научно-инновационного развития.

Литература:

Индикаторы науки: 2011: стат. сб. – М.: НИУ ВШЭ, 2011.

Российский статистический ежегодник, 2013: Стат. сб. – М.: Росстат, 2013.

Тодосийчук А.В. На пути к инновационной экономике. М.: «Оргсервис-2000», 2009.

⁷⁸ В настоящее время эти функции частично выполняет Министерство образования и науки Российской Федерации.

А. Н. ДЕГТЯРЁВ,
*председатель подкомитета по государственной
научно-технической политике Комитета Государственной Думы
по науке и наукоёмким технологиям, д.э.н., профессор, академик РАН*

Законопроектная деятельность Государственной Думы и внедрение инновационной модели образования⁷⁹

Введение

Государственная политика в области науки и образования является органичной частью социальной политики, которая реализуется государством не только по линии конституционных гарантий, но и в рамках специальных нормативных и правовых актов, направленных на развитие и управление образованием.

Задача модернизации, как известно, заключается не только в обнаружении объективных трендов трансформации системы, но главное, в оптимизации этих процессов в интересах государства и общества, в целях устойчивого развития экономики на инновационной основе. При этом стратегия модернизационного процесса, определение приоритетных направлений развития должны иметь четко выверенную программу оптимального использования всех видов ресурсов, которыми уже располагает образовательная сфера и которые генерирует новая модель управления. Важным фактором современности безусловно является также расширение сферы влияния институтов гражданского общества в сфере образования.

Пути модернизации системы образования к началу работы VI Государственной Думы были отражены в таких документах, как ФПРО, Национальная доктрина образования, Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года, утвержденных Правительством Российской Федерации. Начало работы Комитета по образованию совпало с наиболее активным периодом подготовки к принятию нового Закона об образовании в Российской Федерации. На протяжении всего 2012 года, в течение которого шла напряженная работа над проектом Закона, деятельность комитета была под пристальным вниманием общественности и средств массовой информации. По поводу нового закона об образовании на различных конференциях, симпозиумах, совещаниях, парламентских слушаниях и в СМИ говорили и писали практически все: профессора и студенты, учителя и школьники, пенсионеры и чиновники, министры и домохозяйки, журналисты и эксперты.

За период с 1 августа по 17 декабря 2012 года в российских СМИ было опубликовано 3905 материалов с упоминанием законопроекта, 220 публикаций появились в русскоязычных СМИ ближнего зарубежья. Упоминания об этом законе появились и в западной прессе, например, в американском журнале «Institute of modern Russia».

Дайджест публикаций ряда крупных профессиональных СМИ, одного из наиболее общественно активных и объективных институтов современного гражданского общества, а также выдержки из официальных документов Комитета Государственной Думы по образованию наглядно демонстрируют «дорожную карту» подготовки и утверждения нового закона об образовании в Российской Федерации № 273-ФЗ от 29.12.2012 года.

⁷⁹ При подготовке статьи использованы материалы федерального справочника Образование в России {Информационно-аналитическое издание}; Т.9 / Центр стратегического партнерства. – М.: НП «Центр стратегического партнерства», 2013. – 464 с.

Хроника событий

Январь 2012 года

В том, что такой закон нужен, у меня сомнений нет. За 20 с лишним лет работы ректором вуза я это почувствовал на сто процентов. Огромное количество нормативных документов и подзаконных актов разного уровня очень запутывают ситуацию в образовании, мешают работать. Документы часто расходятся друг с другом. Но, на мой взгляд, который разделяют и многие эксперты, текст законопроекта можно и нужно еще дополнять и корректировать, несмотря на то, что уже полтора года все российское общество обсуждает этот документ в разных версиях. Он и сейчас размещен на сайте Минобрнауки в открытом доступе, ознакомиться и изложить свое видение предлагаемых этим документом норм может каждый.

Текст проекта будущего «закона» об образовании мы «расшиваем» на тематические части и отдаем экспертам, среди которых – авторитетные ученые, учителя, работодатели, активисты из среды студентов, аспирантов, докторантов.

По имеющейся информации, в марте правительство Российской Федерации планирует рассмотреть этот законопроект. Мы же хотим услышать всех, сделав эту последнюю версию достоянием широкой общественности и экспертного сообщества и получить отклик. Только так. А вся процедура принятия документа, думаю, займет весь этот год.

«Российская газета», № 13. «Что скажет школа?» Из интервью А. Н. Дегтярёва, председателя Комитета Государственной Думы по образованию

Апрель 2012 года

В Государственной Думе прошли парламентские слушания, посвященные инклюзивному образованию. Многие дети, имеющие инвалидность, не нуждаются в обучении по специальным программам и могут вполне успешно получать образование в обычных школах наравне со своими здоровыми сверстниками. Тормозят внедрение инклюзива отсутствие доступной среды для инвалидов в школах и детских садах, нехватка педагогов, способных заниматься с «особыми» детьми, отрицательное отношение некоторых родителей к совместному обучению здоровых и не очень детей.

Председатель Комитета по образованию Александр Дегтярёв напомнил, что в ближайшее время депутаты рассмотрят законопроект о ратификации международной Конвенции о правах инвалидов, которая направлена на их социальную адаптацию.

Огромную роль в социализации детей с ограниченными возможностями играет образование. Несмотря на то, что соответствующее право закреплено в законодательстве, на практике большинство школ не готовы к обучению людей с нарушениями опорно-двигательной системы, слуха и зрения. Инклюзивное обучение необходимо не только таким детям, но и ребятам, отстающим в умственном развитии, страдающим аутизмом. Сейчас только пять процентов школ приспособлены для детей-инвалидов, а нужно как минимум в пять раз больше. Для этого следует создать соответствующую материально-техническую базу, разработать специальные учебники, программы подготовки учителей, организовать психологическое сопровождение учеников с ограниченными возможностями здоровья. Всё это найдёт отражение в новом законопроекте «Об образовании» и федеральных программах по формированию безбарьерной среды для инвалидов.

«Парламентская газета», №14(2554) от 13.04.2012, Мария Соколова «Могут учиться наравне с каждым»

Июнь 2012 года

Вольное экономическое общество России обратилось в Комитет Госдумы Российской Федерации по образованию с предложением о развитии законодательной

инициативы по вопросу независимой оценки качества образования, повышения роли общественной аккредитации образовательных учреждений, профильных кафедр и профессионально-общественной аккредитации образовательных программ.

В законе Российской Федерации «Об образовании», который был принят двадцать лет тому назад, прописана норма в статье 33, в соответствии с которой существует возможность прохождения образовательными учреждениями профессионально-общественной аккредитации в российских, иностранных и международных образовательных, научных, общественных и иных организациях. Такая аккредитация не влечет за собой дополнительные финансовые обязательства со стороны государства, сведения о результатах такой аккредитации рассматриваются при государственной аккредитации.

Вместе с тем председатель Комитета Госдумы Российской Федерации по образованию Александр Дегтярёв отметил, что эта тема абсолютно не проработана – как с законодательной точки зрения, так и в плане практической реализации... Если «рассматриваются», то, значит, такая процедура не является обязательной для принятия решения Рособнадзором, но прислушиваться... стало сегодня необходимо. Ожидается, что законопроект «версии 2012 года» поступит в Государственную Думу через месяц в качестве официального документа от Правительства Российской Федерации. В нем содержится статья 99, «Общественная аккредитация организаций, осуществляющих образовательную деятельность, профессионально-общественная аккредитация образовательных программ». Совершенно очевидно, что государство, понимая важность этой процедуры и необходимость привлечения демократических институтов гражданского общества к процедуре оценки образовательной деятельности, выходит с инициативой эту норму закрепить законодательно.

На процедуру профессионально-общественной аккредитации сегодня делается высокая ставка. По общему мнению присутствующих, она действительно может обеспечить независимую, справедливую, объективную оценку деятельности образовательных учреждений и пресечь деятельность псевдвузов, которых за последние двадцать лет стало очень много и которые бросают тень на другие учебные заведения. «Я бы назвал их «вузами легкого поведения», – отметил Александр Дегтярёв.

Еще одно предложение было высказано для внесения в проект резолюции заместителем председателя Комитета по содействию профессиональному и бизнес-образованию Торгово-промышленной палаты Российской Федерации К. А. Савченко-Бельским о необходимости разработки профессиональных стандартов. Этот вопрос месяц назад широко обсуждался на конференции, организованной Комитетом Госдумы Российской Федерации по образованию совместно с Академией труда и социальных отношений, Российской Торгово-промышленной палатой, Российским союзом промышленников и предпринимателей, Союзом ректоров. Из тысячи стандартов, необходимых стране, сегодня разработано только 70. Можно ли в таком случае проводить аккредитацию силами профессиональных ассоциаций без профессиональных стандартов? Необходимо в самое ближайшее время активизировать эту работу.

Журнал «Аккредитация в образовании», № 56. «Какая аккредитация нужна «вузам легкого поведения»

Июнь–июль 2012 года

А. Дегтярёв: Абсолютно ясно, что должна быть новая федеральная политика профориентации. И вопрос модернизации образования, я считаю, в первую очередь должен пониматься как изменение отношения государства, общества и личности к системе подготовки профессиональных кадров.

Журнал «Столичное образование». Перспективы образования в год Российской истории

Август 2012 года

А. Н. Дегтярёв: Приглашая на площадку Государственной Думы самый широкий круг экспертов, представителей педагогической и научной общественности, мы выстраиваем открытый диалог, в котором для нас, законодателей, принципиально важно услышать мнение всех представителей образовательного сообщества. Для Комитета такие мероприятия стали действенным инструментом формирования и подготовки не просто востребованных обществом, но подчас безотлагательно необходимых законодательных инициатив. Таким образом, законопроектный портфель Комитета постоянно пополняется, а количество решенных на уровне федерального законодательства задач увеличивается.

Значимым итогом весенней сессии 2012 года стал Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» в части применения электронного обучения, дистанционных образовательных технологий». Кропотливая работа по подготовке этого документа была начата депутатами V созыва и продолжена нами. Тот факт, что Россия пока еще отстает от высокоразвитых стран в использовании современных информационных образовательных технологий и электронного обучения, в значительной степени явился следствием недостаточного развития нормативно-правовой базы применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере образования. Принятый закон восполнил этот пробел – позволил расширить возможности использования дистанционных технологий в образовательном процессе, сформировать целостную электронную образовательную среду в качестве неотъемлемого фактора повышения качества образования.

– Каковы планы на осеннюю сессию? Как планируете взаимодействовать с Минобрнауки России при обсуждении проекта закона «Об образовании в Российской Федерации»?

– Главная задача Комитета в период осенней сессии – организация рассмотрения проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». К тому моменту, когда будет опубликовано это интервью, рассчитаваю, законопроект уже поступит в Государственную Думу.

Абсолютно все граждане нашей страны заинтересованы в том, чтобы закон был понятным, справедливым, а предлагаемая модель образования обеспечила качественный скачок в развитии общества и государства. Неслучайно споры вокруг законопроекта не утихают уже более 2-х лет. За прошедшие 20 лет, которые действует принятый в 1992 году Закон Российской Федерации «Об образовании», изменились мы сами, дети, школы, университеты. В новом законодательстве нам необходимо не просто зафиксировать нарабатанную лучшую образовательную практику, но и обозначить точки роста и качественного развития системы образования на ближайшие десятилетия. Особое внимание следует уделить правовому статусу всех участников образовательного процесса – учащихся, педагогических работников и родителей.

Тесное взаимодействие с Министерством образования и науки России, которое уже сложилось на этапах предварительного обсуждения законопроекта, позволяет с оптимизмом смотреть в будущее. Сегодня мы уверены, что ни одно значимое для российского образовательного сообщества решение не будет принято без обсуждения, без должной проработки, без понимания высокой степени ответственности. Сегодня центр общественно-политической и профессиональной дискуссии переносится в Государственную Думу, где все эти судьбоносные решения и будут приниматься. Параллельно будет обсуждаться и проект Федерального закона «О народном образовании», подготовленный группой депутатов КПРФ.

Журнал «Вестник образования в России», № 15. Из интервью А. Н. Дегтярёва «Сфера образования является стратегически важной для государства и общества»

Сентябрь 2012 года

В Государственной Думе Российской Федерации в мае состоялся парламентские слушания Комитета по образованию на тему «Нормативное обеспечение реа-

лизации полномочий в сфере образования на разных уровнях власти». С основным докладом выступил председатель комитета Александр Дегтярёв.

– Проблеме разграничения полномочий, – начал свое выступление с обобщения Александр Дегтярёв, – относятся к числу наиболее сложных управленческих. Действующая в России трехуровневая структура управления в сфере образования включает федеральный, региональный и муниципальный уровни, не составляющие органичное единство, поскольку происходит пересечение компетенций, несоответствие распределения объемов ответственности и ресурсов. Каждая из сторон должна иметь законодательно установленные полномочия, при этом надо стремиться к тому, чтобы объем неурегулированных или неразграниченных полномочий по возможности сокращался.

Второй стороной этой проблемы является отсутствие общей методологии законодательного урегулирования в вопросах образования на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а среди принятых ими нормативно-правовых актов видно значительное расхождение по количеству и качеству.

По итогам парламентских слушаний были приняты рекомендации, в которые, помимо высказанных предложений, были включены вопросы относительно разработки порядка аттестации педагогов негосударственных образовательных учреждений, а также о подготовке нормативных правовых актов по вопросам лицензирования и аккредитации образовательных учреждений и аттестации педагогических кадров. Все поднятые вопросы станут предметом обсуждения на заседании Комитета Госдумы Российской Федерации по образованию.

Журнал «Аккредитация в образовании», № 57. «Конечная цель – успех человека»

Октябрь 2012 года

Госдума рассмотрит в первом чтении фундаментальный законопроект «Об образовании в Российской Федерации» в октябре этого года. Так решили законодатели в профильном думском комитете на первом заседании осенней сессии. Параллельно был рассмотрен альтернативный законопроект «О народном образовании», инициированный депутатами из фракции КПрФ.

Нет нужды повторять, сколько споров и дискуссий было посвящено новому закону. Сегодня пришло время подводить итоги общественным слушаниям и принять и выпускать в жизнь фундаментальный документ. О том, какой это будет закон и какой вклад он призван внести в подготовку высококвалифицированных специалистов для нашей страны, беседует с председателем Комитета Госдумы по образованию, доктором экономических наук, академиком РАЕН Александром Дегтярёвым корреспондент журнала «ЮСнП» Василий Тресков.

– Пока этот законопроект делает первые шаги на пути к масштабному закону, в котором так нуждается наше современное образование и наше общество, – говорит Александр Николаевич Дегтярёв. – После обсуждения на заседании комитета, прошедшем 4 сентября, по решению Совета Госдумы документ был разослан в различные инстанции. Он будет рассмотрен во всех субъектах Федерации. В связи с принятием нового закона необходимо будет внести изменения в более 100 федеральных законов, 30 указов Президента и 170 постановлений Правительства. Так что наш комитет ожидает большая работа.

– Какие положения нового закона, с Вашей точки зрения, наиболее конструктивны для образовательного процесса? И чем новый документ будет отличаться от предыдущих законов об образовании?

– На моем рабочем столе, как видите, три объемных документа. Это законы «Об образовании» 1992 года, «О высшем и послевузовском образовании» 1996 года и нынешний вариант интегрированного закона. Прежний закон об образовании, принятый в июле 1992 года, давно уже был не в состоянии охватить все особенности современного образовательного процесса и поэтому постоянно дополнялся

многочисленными поправками. Их сотни, и, образно говоря, закон стал похож на залатанное покрывало. Кстати, не случайно в 1996 году появился еще один закон – «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Сумма этих нормативов стала весьма труднодоступной для понимания и практической работы. Не каждый юрист мог в них разобраться из-за нагромождения поправок, дублирования и перефразирования статей. Все это сделало два документа практически нечитаемыми. Новый документ формально объединил в себе эти два закона, изменив качественно содержание. Как вы, наверное, заметили, новый законопроект – в три раза больше предыдущего. В отличие от прежнего закона двадцатилетней давности он хорошо структурирован и систематизирован. Четко прописан и упрощен для восприятия понятийный аппарат, который позволит работать с ним не только специалистам, но и преподавателям, учителям, студентам и даже школьникам. Упразднены статьи и нормы, которые себя изжили, введены новые, отвечающие задачам и вызовам нашего времени, поскольку, как известно, за два последних десятилетия произошли значительные перемены. Изменилось общество, люди, появились новые технологии. Требуется кардинальной модернизации экономика, ориентированная на международные стандарты и макроэкономические показатели. Недавно наша страна вступила в ВТО, а в начале XXI века Россия подписала Болонскую конвенцию, которая предполагает встраивание нашей образовательной системы в европейское образовательное пространство. Это требует новых законодательных статей, способных дать адекватные ответы на современные вызовы.

– Но у наших граждан возникают опасения: не приведут ли «нововведения по западным стандартам» к отмене бесплатного образования в России и к отказу от традиций отечественной школы просвещения?

– Для нас, законодателей, крайне важно сберечь и приумножить все то лучшее, что наработано в советской и российской системе образования. Новый законопроект «Об образовании в Российской Федерации» сохраняет преемственность в части соблюдения демократических свобод, которые были обеспечены законом 1992 года. Это конституционное право на бесплатное общее полное образование. Кстати, эта обязанность государства была предусмотрена и в законе об образовании 1974 года. Таким образом, сегодняшний документ сохраняет самые важные конституционные принципы государственной политики, касающиеся бесплатного школьного образования.

Журнал «Юрист спешит на помощь» № 10. «Российское образование достойно выполнит свою миссию в модернизации образования»

11 октября 2012 года

Рассмотрев проект федерального закона № 121965-6 «Об образовании в Российской Федерации», внесенный в Государственную Думу Правительством Российской Федерации, (далее – законопроект) Комитет Государственной Думы по образованию отмечает следующее:

с момента принятия Закона Российской Федерации «Об образовании» (1992 год) и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (1996 год), которые были законами переходного времени, кризисного этапа в развитии России, произошли значительные изменения условий функционирования экономики государства, системы исполнительной власти, организационных основ функционирования системы образования; осуществлено разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и местного самоуправления, разработаны и реализуются долгосрочные целевые программы и приоритетный национальный проект «Образование»; определены концептуальные направления реформирования и модернизации образования и смежных отраслей экономики.

Кроме того, происходившая за два десятилетия модернизация системы образования требовала постоянного обновления законодательства об образовании пу-

тем внесения частных изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», структура которых не была на это рассчитана, что привело к несбалансированности ряда норм федерального законодательства. Вместе с тем, продолжают еще в ряде случаев действовать нормы, установленные законодательством Советского Союза. Все это привело к достаточно размытой законодательной базе в сфере образования.

I. Рассматриваемый законопроект имеет стратегический и системный характер, ориентированный на длительную перспективу. Он представляет собой единый интегрированный базовый законодательный акт, комплексно регулирующий отношения в сфере образования с учетом современных потребностей образовательной практики, общих тенденций социально-экономического развития страны и мировых тенденций развития образования. Законопроект закрепляет основы правового регулирования системы образования в Российской Федерации, исходя из приоритета прав и свобод человека, обеспечения государственных гарантий прав граждан в сфере образования, и решает не только проблемы образования как одной из отраслей экономики, но и служит основой развития человеческого потенциала в Российской Федерации и инновационного развития страны в целом.

Принципиально важным является то, что в законопроекте сохранены базовые принципы и нормы, закрепленные действующим законодательством об образовании, прежде всего, в части государственных гарантий реализации прав в сфере образования, права выбора образовательной организации и получения образования в соответствии со склонностями и потребностями обучающегося, обучения на родном языке, правовых гарантий обеспечения доступности и качества образования, государственно-общественного характера управления образованием.

В законопроекте в соответствии со статьей 43 Конституции Российской Федерации, с учетом Болонской декларации и Международной стандартной классификации образования предусматривается, как уже отмечалось, четкая система уровней образования и образовательных цензов, уточняется видовое разнообразие образовательных программ, обеспечивающих мобильность и более гибкое реагирование системы образования на запросы общества и рынка труда.

В законопроекте приведены в непрерывную и единую систему уровни образования, что делает возможным реализовывать принцип непрерывного образования в условиях преемственности его уровней.

Законопроект соответствует вызовам современных потребностей общества и перспективным направлениям его развития.

II. Рассматриваемый законопроект впитал в себя позитивный опыт развития системы образования последнего двадцатилетия.

В основу законопроекта легли принципы, которые были разработаны и апробированы в ходе реализации Приоритетного национального проекта «Образование» и которые зарекомендовали уже себя в правоприменении. Это – открытость образования к внешним запросам, применение проектных методов, конкурсное выявление и поддержка лидеров, успешно реализующих новые подходы на практике, адресность инструментов ресурсной поддержки и комплексный характер принимаемых решений.

В законопроекте нашли отражение результаты многолетнего опыта по введению Единого государственного экзамена (ЕГЭ) (статья 70) как формы государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы среднего общего образования, и, в то же время, как формы вступительных испытаний по соответствующим образовательным предметам в образовательные организации, реализующие образовательные программы бакалавриата и специалитета. Надо признать, что действующая сегодня система ЕГЭ показала свою эффективность и востребованность, хотя еще находится в стадии своего развития и далека от совершенства.

В законопроекте также нашли отражение практические результаты введения в систему образования федеральных государственных образовательных стандартов (статья 12), являющихся основой объективной оценки качества образования лиц, освоивших образовательные программы соответствующего уровня и направленности, независимо от формы получения образования и формы обучения.

III. Законопроект отличается рядом нововведений. Так, впервые в законодательстве Российской Федерации об образовании вводится глоссарий, включающий 35 основных терминов и понятий, описывающих систему образования (статья 2).

Введено новое понятие «организация, осуществляющая образовательную деятельность», объединяющее образовательные организации и организации, осуществляющие обучение, к которым будут относиться научные организации, организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, организации, осуществляющие лечение, оздоровление, отдых детей или их социальное обслуживание, организации, а также иные юридические лица, которым будет дано право осуществлять образовательную деятельность по реализации программ профессионального обучения и дополнительных образовательных программ (статья 32).

В перечень уровней образования введено дошкольное образование, как уровень общего образования.

Следует отметить, что в законопроекте не используется термин и не выделяется как отдельный уровень «начальное профессиональное образование». Но в уровне среднего профессионального образования предусмотрено два вида программ: подготовка квалифицированных рабочих (служащих) и подготовка специалистов среднего звена (глава 8, статья 72), что означает расширение возможности такой профессиональной подготовки.

Кроме того, в законопроекте предусмотрен новый уровень высшего образования, соответствующий подготовке кадров высшей квалификации (научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), в ординатуре, в ассистентуре-стажировке) (статья 11). Это позволит обеспечить переход к углубленной и системной подготовке профессиональных педагогических и научных кадров для сферы высшего образования, непосредственно связанной с научными исследованиями.

В законопроекте предусмотрена новая систематизация образовательных программ (статья 13) – основные и дополнительные. В основе ее заложен принцип, в соответствии с которым к основным образовательным программам отнесены образовательные программы уровня образования, по которым устанавливаются федеральные государственные образовательные стандарты. Основные образовательные программы делятся на общеобразовательные программы и профессиональные программы.

Кроме того, введена отдельная статья, регламентирующая правовое положение индивидуальных предпринимателей, ведущих образовательную деятельность (статья 33).

Впервые нашли четкое законодательное оформление вопросы, касающиеся: правового статуса педагогических работников (статья 48) и руководителей образовательных организаций (статья 53) и введены обязательства государства по созданию условий для осуществления их полноценной профессиональной деятельности;

прав и обязанностей родителей и законных представителей обучающихся: в частности, установлен приоритет прав родителей на воспитание и обучение детей, закреплены их права на получение информации и участие во всех видах исследования обучающихся, на участие в управлении образовательной организацией, в выборе методов обучения и воспитания (статья 45);

создания в образовательных организациях комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений;

особенностей организации и предоставления образования отдельным категориям обучающихся (глава 11): гражданам, проявившим выдающиеся способности

(статья 82); иностранным гражданам и лицам без гражданства (статья 83); лицам с ограниченными возможностями здоровья в образовательных организациях, обеспечивающих возможность осуществления инклюзивного и интегрированного образования (статья 84); лицам, осужденным к лишению свободы, подозреваемым и обвиняемым, содержащимся под стражей (статья 85);

особенностей реализации специфических видов образовательных программ (военное, медицина, культура, искусство и тому подобное) (статья 86–92);

установление мер социальной поддержки обучающихся, в том числе нуждающихся в дополнительной социальной поддержке (глава 4, статья 34, статьи 38–41);

охраны здоровья обучающихся (статья 42) и психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации (статья 43).

Законопроектом впервые закрепляются нормы о педагогической экспертизе в отношении нормативных правовых актов, которые затрагивают вопросы обучения и воспитания, об инновационной и экспериментальной деятельности в системе образования, которые призваны в целом обеспечить динамичное развитие системы образования, в том числе способствовать апробации, использованию новых образовательных методик, педагогических практик, внедрению новых моделей (статья 98).

Законопроект восполняет имеющиеся в настоящее время правовые пробелы в регулировании отдельных институтов системы образования, таких как деятельность негосударственных образовательных учреждений, порядок сетевого взаимодействия образовательных учреждений и иных организаций, кредитно-модульная система, оказание платных образовательных услуг, статус примерных образовательных программ и другого, а также устраняет избыточность административных ограничений, связанных с типологией образовательных учреждений, затрудняющей их развитие.

Таким образом, можно заключить, что законопроект представляет собой документ, систематизирующий и модернизирующий законодательство Российской Федерации об образовании, исходя из приоритетных направлений развития образования и образовательных потребностей граждан.

Пласт затронутых в законопроекте позиций настолько велик, что не представляется возможным его реализовать путем внесенных изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Принятие законопроекта позволит сформировать эффективный механизм правового регулирования образовательных и иных отношений в сфере образования, направленных на реализацию права на образование, государственных гарантий на получение качественного образования, значительно укрепит защиту интересов личности в области образования. Принятие законопроекта позволит также создать правовые условия, обеспечивающие превращение образования в движущую силу и ресурс социально-экономического развития, в важный механизм формирования инновационного потенциала общества и экономики, повышения конкурентоспособности страны, при одновременном сохранении юридических гарантий свободы и равного доступа к образованию, наиболее полном удовлетворении образовательных потребностей личности.

Именно поэтому рассматриваемый законопроект является чрезвычайно актуальным и имеет высокую социальную значимость.

Из заключения Комитета Государственной Думы по образованию на проект федерального закона № 121965-6 «Об образовании в Российской Федерации»

Октябрь 2012 года

А. Н. Дегтярёв: сегодня внимание всей общественности приковано к рассмотрению внесенного Правительством Российской Федерации проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Законопроектом предусматриваются нормы, обеспечивающие открытость образовательных организаций путем участия заинтересованных представителей общества, работодателей и обучающихся в управлении и оценке эффективности образовательной деятельности.

Впервые на законодательном уровне признается особый статус педагогических работников в обществе и вводятся обязательства государства по созданию условий для осуществления их полноценной профессиональной деятельности, в том числе в части оплаты труда педагогических работников.

Одновременно с этим в законопроекте регулируется и правовое положение обучающихся: их права, обязанности, дисциплинарная ответственность, меры социальной поддержки, касающиеся стипендиального обеспечения, предоставления мест в общежитии, обеспечения учебниками и так далее.

Законопроект закрепляет права и обязанности родителей и законных представителей обучающихся. Закреплены их права на получение информации и участие во всех видах обследования обучающихся, на участие в управлении образовательной организацией.

В законопроекте впервые закрепляются нормы о педагогической экспертизе в отношении нормативных правовых актов, которые затрагивают вопросы обучения и воспитания, об инновационной и экспериментальной деятельности в системе образования, которые призваны в целом обеспечить динамичное развитие системы образования, в том числе способствовать апробации, использованию новых образовательных методик, педагогических практик, внедрению новых моделей.

Журнал «Образование в современной школе» № 10/2012). Гость редакции А. Н. Детьярёв, председатель Комитета по образованию Государственной Думы Российской Федерации

Октябрь 2012 года

– Александр Николаевич, последнее время не утихают споры вокруг проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», что вполне объяснимо: закон касается всех участников образовательного пространства, и хотелось бы, чтобы он учитывал позиции всех сторон. Президент Российской Федерации В. В. Путин в своём Указе № 599 дал распоряжение направить законопроект летом 2012 года в Государственную Думу и к концу года обсудить. На каком этапе сейчас находится рассмотрение закона и насколько велики шансы его принятия в указанные сроки?

Это не просто законопроект, а исторический документ, потому что в итоге мы должны принять закон, который будет определять судьбу системы образования в России, как минимум, на четверть века. И затронет этот документ, по сути дела, всё наше общество. Известно, что около 40 млн человек ежедневно идут в школу: среднюю, высшую; учащиеся, педагоги... Примерно столько же людей обсуждают и решают проблемы образования дома. Таким образом, историческая миссия, которая лежит сегодня на нас, безусловно, очень велика, и отсюда ответственность – колоссальная.

Весь предшествующий период работы над проектом закона носил открытый характер. Прошёл целый ряд общественных слушаний в разных средах, статьи этого проекта обсуждались практически во всех учебных заведениях, во всех субъектах федерации. Мы намерены сохранить публичный характер работы над этим документом и даже развить его. Мы проведём парламентские слушания по поводу законопроекта, привлечём всех специалистов, которые работают при Комитете по образованию, а их более 250 в 18 экспертных советах, создадим специальные рабочие группы, которые будут делать экспертные заключения по принципиальным направлениям законопроекта: высшая школа, общеобразовательная школа, педагоги, обучающиеся, механизмы контроля, общественные институты и так далее. Таким образом, мы ещё раз хотим привлечь к этой работе наиболее ответственную часть нашего общества.

Вы знаете, и сам закон достаточно большой, а замечаний и предложений к нему уже сейчас как минимум в пять раз больше, чем сам текст закона. Известно, что существует ещё и альтернативный вариант закона – это проект закона «О народном образовании», который уже поступил в Государственную Думу от фракции КПРФ. Думаю, что оппоненты правительственного закона обязательно внесут свои поправки, их будет много. Работа предстоит большая, но, по оптимистичному прогнозу, до весны 2013 года закон должен быть принят.

Журнал «Университетская книга». №10/2012. А. Н. Дегтярёв, председатель Комитета по образованию Государственной Думы Российской Федерации. «Мы утратили «драйв» в образовании, наша задача – его реанимировать»

8 ноября 2012 года

С учетом состоявшегося обсуждения, представленных результатов анализа предложений и замечаний, поступивших в Государственную Думу от коллективов работников образовательных учреждений, представителей образовательного сообщества, отдельных граждан, участники парламентских слушаний считают целесообразным:

1. Закрепить законодательно:

право Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по предоставлению дополнительного образования для детей в образовательных организациях различных организационно-правовых форм и форм собственности, имеющих лицензию на осуществление соответствующей образовательной деятельности;

недопустимость дискриминации, а также ограничения или устранения конкуренции в сфере образования;

гарантированный уровень средней заработной платы педагогических работников не ниже уровня средней заработной платы в соответствующем регионе, на территории которого расположены образовательные организации при расчете норматива затрат на оплату труда педагогических работников в соответствии с положениями, установленными Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597;

сохранение педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельской местности, существующих мер социальной поддержки;

меры государственной поддержки студентов, проживающих в общежитиях, не допускающие снижения уровня установленных действующим законодательством социальных гарантий;

льготы при поступлении в вузы для детей-инвалидов;

гарантии создания безопасных условий обучения;

положение, предусматривающее ежегодное предоставление Федеральному Собранию Российской Федерации доклада Правительства Российской Федерации о ходе реализации государственной политики в сфере образования и опубликование его в официальном печатном органе.

2. Исключить из законопроекта:

– положения, касающиеся разделения бакалавриата на академический и прикладной, поскольку существующие профессиональные стандарты, квалификации, специальности не описывают различия трудовой деятельности после освоения программ прикладного или, соответственно, академического бакалавриата.

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

– принять законопроект № 121965-6 «Об образовании в Российской Федерации» во втором чтении, поддержав поправки, рекомендованные Комитетом Государственной Думы по образованию к принятию и учитывающие мнение участни-

ков парламентских слушаний, представленное в данных рекомендациях.

Из рекомендаций парламентских слушаний на тему: «Законодательное обеспечение реализации государственной образовательной политики Российской Федерации»

Ноябрь 2012 года

А. Н. Дегтярёв: «Из истории вопроса: последний закон об образовании просуществовал 20 лет, он был принят в 1992 году, а до него закон принимали в 1974 году. Таким образом, я думаю, что учеба одного поколения как раз укладывается в рамки действия Закона об образовании. С учетом инертности системы образования, возникновения новых социально-экономических условий могу сказать, что этот закон будет действовать в ближайшие 20–25 лет. Так что мы, по сути, выполняем историческую миссию, создавая этот федеральный закон. При этом принятие закона потребует внесения изменений и дополнений почти в три сотни других законодательных актов федерального уровня.

В дальнейшем к закону будут поправки и дополнения – это неизбежно. Некоторые из них мы закладываем в лист ожидания. Например, такую норму, как деление на прикладной и академический бакалавриат, которую мы считаем преждевременной. У нас только-только адаптировался в высшей школе бакалавриат как уровень образования, соответствующий европейской системе, только работодатель начинает привыкать к новому выпускнику с дипломом бакалавра, как мы хотим ввести новые понятия. Так мы запутаем всех. Кроме того, еще нужно изменить федеральные государственные образовательные стандарты, апробировать на практике новую «дорожную карту» и многое другое. Специалисты утверждают, что прогрессивная школа к этому непременно придет, но экспертное сообщество все же пока что почитало этот шаг преждевременным, и мы с этим согласились».

Журнал «Ректор вуза» №11/2012. А. Н. Дегтярёв, председатель Комитета по образованию Государственной Думы Российской Федерации «Болевые точки высшей школы»

18 декабря 2012 года

Принятие закона позволит создать правовые условия, обеспечивающие превращение образования в движущую силу и ресурс социально-экономического развития, в важный механизм формирования инновационного потенциала общества и экономики, повышения конкурентоспособности страны, при одновременном сохранении юридических гарантий свободы и равного доступа к образованию, наиболее полное удовлетворении образовательных потребностей личности.

Именно с таким прицелом он был подготовлен Правительством Российской Федерации, а благодаря поступившим поправкам и проделанной в Государственной Думе работе, многие нормы законопроекта стали более точными и содержательными. Кроме того введены некоторые новеллы в рамках принятой концепции.

Приведенными примерами не ограничивается инновационная составляющая нового закона об образовании и не менее сильной стороной нашего закона является и его социальная составляющая. В ходе работы над законопроектом были учтены многие предложения Общероссийского Профсоюза образования, оформленные поправками депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.

Это касается вопросов:

1. выделения субвенций из региональных бюджетов местным бюджетам, с указанием конкретного направления расходования этих средств (оплата труда работников общеобразовательных учреждений, расходы на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды);

2. учета мнения жителей сельского поселения при принятии решения о реорганизации или ликвидации соответствующей муниципальной общеобразовательной организации;

3. сохранения права педагогических работников, проживающих и работающих в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг, как это установлено статьей 55 ныне действующего Закона Российской Федерации «Об образовании».

И еще один аргумент в пользу поддержки данного законопроекта. Ряд поправок мы внесли в проект закона на основании предложений и рекомендаций наших сограждан, поступивших в их письменных обращениях:

за социальные гарантии сельским учителям – 375 440 человек;

за досрочное назначение трудовой пенсии педагогам – 263 905 человек;

за учет мнения граждан при принятии решения о реорганизации школ – 169 111 человек,

за уровень зарплаты педагогам не ниже средней по экономике региона – 119 139 человек и так далее

Именно это, полагаю, имел в виду Президент России В. В. Путин, который в своем Послании к Федеральному Собранию еще раз подчеркнул, что нужно «уделять больше внимания развитию прямой демократии, непосредственному народовластию, в том числе, когда речь идет о праве народной законодательной инициативы».

Из доклада Председателя Комитета Государственной Думы Российской Федерации по образованию А. Н. Дегтярёва по проекту федерального закона № 121965-6 «Об образовании в Российской Федерации» (рассмотрение во втором чтении).

Январь 2013 года

– Александр Николаевич, в конце прошлого года был наконец принят много-страдальный Закон «Об образовании». Не могли бы Вы приоткрыть для наших читателей парламентскую «кухню»: как проходила в Комитете работа по обеспечению прохождения законопроекта, с учетом того, что среди членов комитета существуют разные точки зрения по данному вопросу? Как вообще удается наладить конструктивную законотворческую деятельность между представителями разных партий и идейных платформ?

– Проект принятого закона готовили несколько лет специалисты Министерства образования и науки России совместно с экспертным сообществом страны. За три года он прошел многочисленные экспертные обсуждения и общественные слушания, в том числе на специальных сайтах Интернета. С августа 2012 года его основной подготовкой занимался уже наш комитет. Только за это время к нам поступило около 40 тысяч коллективных обращений, а в общей сложности свыше 600 тысяч граждан нашей страны в той или иной форме направили нам свои предложения.

При подготовке законопроекта ко второму чтению в соответствии с регламентом было подано 1670 поправок. В пятидневных дебатах по их обсуждению наш профильный комитет рекомендовал к принятию 575. Среди авторов принятых поправок представлены все парламентские фракции. Следует отметить, что около половины принятых поправок подготовлены на межфракционной основе. Это пример довольно редкого для нашей палаты единодушия и активного сотрудничества в ходе работы над законопроектом.

Многие депутатские поправки фактически оформили предложения Общероссийского профсоюза образования.

А «эффектные» и «трескучие» метафоры – это норма для политических диспутов парламентской оппозиции. Но такие заявления – не более чем популизм. Все представители оппозиции участвовали в работе над поправками к закону. Часть принятых поправок была предложена ими, за что они с большим удовольствием голосовали.

– *Какие основные новшества закона Вы могли бы выделить?*

– Свидетельством того, что закон является своеобразным Форсайтом, могут служить следующие примеры. Во-первых, закрепляется положение о представлении Федеральному собранию Российской Федерации ежегодного доклада Правительства Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования и опубликовании его на официальном сайте. То есть законодательно закреплено обеспечение парламентского и общественного контроля над реализацией государственной политики в этой сфере.

Во-вторых, существенно переработана статья, посвященная сетевой форме реализации образовательных программ, которая позволяет наиболее эффективно использовать не только собственный ресурс образовательных организаций, но и привлекать ресурсы других организаций. Два-три года назад это было просто невозможно сделать.

В ранг государственной политики возводится выявление и поддержка лиц с выдающимися способностями, а также оказание содействия «в получении ими образования всех уровней. Закон создает институциональные условия, позволяющие нашему обществу поддерживать талантливых детей.

Дальше, 96-я статья закона, об общественно-профессиональной аккредитации. Если раньше вопросами аккредитации образовательных программ занимался лишь Рособннадзор – государственная структура, подведомственная Минобрнауки, то теперь ассоциации работодателей и другие структуры гражданского общества, имеющие отношение к профессиональной деятельности, получают все права для того, чтобы проводить общественно-профессиональную аккредитацию университетов по тем или иным направлениям подготовки кадров. Примеры такой деятельности уже есть, и закон дает им легитимную основу.

Сильной стороной нового закона является его социальная направленность. Его положения позволяют эффективно реализовать право на бесплатное образование, обеспечить государственные гарантии на получение качественного образования и защитить интересы личности в этой сфере. Закон впитал в себя позитивный опыт системы образования как советского периода, так и последнего двадцатилетия, того, что было апробировано в ходе реализации приоритетного национального проекта «Образование» и положительно зарекомендовало себя в правоприменении.

Порой мы очень скептически относимся к перспективам и нашим возможностям, но я абсолютно убежден, что одним из конкурентных преимуществ российской системы образования является ее выживаемость. Российская система образования пережила все катаклизмы, все реформы, все преобразования. Убежден, выдержит и эту реформу.

Журнал «Качество образования». № 1/2013. «Общественная оценка становится важным фактором развития вуза». Из интервью Председателя Комитета Государственной Думы Российской Федерации по образованию А. Н. Дегтярёва

Февраль 2013 года

– *Александр Николаевич, вы-то сами удовлетворены состоявшимся законом, который представляли в парламенте?*

– Его достоинство в том, что он затрагивает все стороны образовательного процесса – от определения содержания образовательных программ разного уровня до финансовых и экономических механизмов управления образовательными организациями.

Во втором чтении закона определилась окончательно концепция закона. Она в основном преследует три цели. Первая: сохранить конституционные нормы, которые гарантируют нашим гражданам получение бесплатного образования как дошкольного, так и общего, и на конкурсной основе – высшего образования. Государственная система образования – это незыблемый фундамент, который должен быть

сохранен на все времена. Этого не видят и, несмотря на очевидное, тупо кликушествуют о грядущей коммерциализации образования известные оппоненты этого закона. Вторая: обеспечить социальные и профессиональные права и гарантии педагогам и обучающимся, которые способствовали бы стимулированию саморазвития и возможности полноценной реализации творческих начал как в отдельных педагогических коллективах, так и во всей системе образования. И наконец, третья: внедрить инновационный механизм развития в систему образования в целом. Таких статей в законе много. Примером может служить статья об электронном обучении, что совсем недавно еще было нереальным, а сегодня стало нормой, закрепленной законом. Я убежден: судьба инновационной экономики напрямую зависит от конкурентоспособности системы образования, ее способности эффективно реагировать на внутренние и внешние вызовы времени.

– Ломаются копыта вокруг ЕГЭ, против которого выступают и коммунисты, и эсеры, и либерал-демократы.

– Не ломаются. Поправки, которые касаются ЕГЭ, вносили и от КПрФ, и от «Справедливой России», и от ЛДПР. Тем самым оппозиция фактически подтверждает свое признание ЕГЭ как современного и эффективного инструмента итоговой аттестации знаний наших школьников. Если бы они не вносили поправки, то это означало бы, что они не признают единый государственный экзамен. А раз они вносят поправки в статьи закона, касающиеся ЕГЭ, то из этого следует, что они хотят его усовершенствовать, то есть сохранить, сделав более приемлемым с их точки зрения. Мы, кстати, тоже не считаем, что не имеет права на существование точка зрения о добровольном выборе ЕГЭ. Эта норма уже есть в законе, ибо обязательным единый государственный экзамен является только по русскому языку и математике.

Оппозиция говорит: нет, пусть будет ВСЕ по выбору. Но мы считаем: у всех должны быть равные возможности, и каждый при поступлении в любой университет страны имел хотя бы два базовых экзамена – по русскому языку и математике.

Журнал «Российская Федерация сегодня», № 2/2013. «Какое время – такое и образование». Из интервью Председателя Комитета Государственной Думы Российской Федерации по образованию А. Н. Дегтярёва

Март 2013 года

Судьба инновационной экономики напрямую зависит от конкурентоспособности системы образования и её способности эффективно реагировать на внутренние и внешние вызовы времени. Задача законодателя в этих условиях – создание для всех трех участников процесса: государства, общества и личности – полноценного институционального поля, позволяющего всем в максимальной степени реализовывать свои полномочия, права и обязанности в целях достижения поставленной задачи.

Принятие закона позволит создать правовые условия, обеспечивающие превращение образования в движущую силу и ресурс социально-экономического развития, в важный механизм формирования инновационного потенциала общества и экономики, повышения конкурентоспособности страны, при одновременном сохранении юридических гарантий свободы и равного доступа к образованию, наиболее полное удовлетворение образовательных потребностей личности.

Журнал «Вестник актуальных прогнозов России. Третье тысячелетие», № 32/2013. «Образование в России. Время перемен. А. Дегтярёв: «Наше образование должно дать ответ на вызовы времени»

Часть четвертая

МАТЕРИАЛЫ «КРУГЛОГО СТОЛА» НА ТЕМУ «ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. РОСНАНО: ИТОГИ ПЕРВОЙ ПЯТИЛЕТКИ»

Москва. Государственная Дума. 15 апреля 2013 года.

*«Утверждены»
решением Комитета
Государственной Думы
по науке и наукоемким технологиям
от 13 мая 2013 года № 34-1*

РЕКОМЕНДАЦИИ «круглого стола» на тему «Законодательное обеспечение функ- ционирования институтов развития Российской Федерации. РОСНАНО: итоги первой пятилетки»

15 апреля 2013 года

г. Москва

Участники «круглого стола», обсудив вопрос «Законодательное обеспечение функционирования институтов развития Российской Федерации. РОСНАНО: итоги первой пятилетки», **отмечают:**

Долгосрочные ориентиры развития субъектов инновационной деятельности, поддержки коммерциализации разработок определены Стратегией инновационного развития Российской Федерации до 2020 года.

7 мая 2012 года изданы основополагающие Указы Президента Российской Федерации, дающие важные инструменты для построения инновационной экономики, формированию благоприятного инвестиционного климата в стране.

Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» предстоит обеспечить увеличение производительности труда к 2018 году в 1,5 раза относительно уровня 2011 года и создать к 2020 году не менее 25 миллионов высокопроизводительных рабочих мест. Объем инвестиций должен возрасти до 25 процентов валового внутреннего продукта к 2015 году и до 27 процентов валового внутреннего продукта к 2018 году, увеличившись почти вдвое по сравнению с 2012 годом. В рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса Россия должна войти в число 20 лучших стран. В 2016 году внутренние затраты на исследования и разработки составят не менее 1,9 процента валового внутреннего продукта.

Во исполнение указов, с учетом Концепции и Стратегии 2020 разработаны государственные программы: «Развитие науки и технологий», «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Развитие образования» и др., направленные на развитие высокотехнологичных секторов экономики, утверждены дорожные карты, направленные на упрощение налогового и таможенного регулирования, снятие административных барьеров, поддержку экспорта высокотехнологичной продукции.

На сегодняшний день во многом сформирована законодательная база по построению инновационной экономики, улучшению инвестиционного и предпринимательского климата в Российской Федерации.

За последние годы неоднократно вносились необходимые изменения в Налоговый Кодекс Российской Федерации, Гражданский Кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О защите конкуренции», Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и другие.

Приняты поправки в закон «О науке и государственной научно-технической политике», которые позволяют снизить административные барьеры при надзоре за инновационной деятельностью.

Принят и реализуется закон, разрешающий бюджетным учреждениям образования и науки создавать малые инновационные предприятия. В его развитие Правительством Российской Федерации подготовлен и находится на рассмотрении в Комитете по науке и наукоемким технологиям проект федерального закона «О внесении изменений в федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части распространения режима стимулирования практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности на хозяйственные общества и хозяйственные партнерства, создаваемые бюджетными и автономными образовательными и научными учреждениями».

Из недавних важных событий: принят Федеральный закон «Об образовании». Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 5 апреля 2013 года подписан Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд № 44-ФЗ, направленный на комплексное совершенствование законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок и формирование контрактной системы в сфере закупок.

Теме модернизации и инноваций уделяется большое внимание руководством страны.

При Президенте Российской Федерации созданы: Комиссия по модернизации и технологическому развитию экономики; Совет по науке и образованию; Совет по модернизации экономики и инновационному развитию России. Успешно работают Правительственные комиссии: по вопросам конкуренции и развития малого и среднего предпринимательства, по экономическому развитию и интеграции.

За последние годы в Российской Федерации созданы основные элементы системы институтов развития в сфере инноваций.

Начата работа по формированию национальных исследовательских центров. Развивается инфраструктура поддержки инновационной деятельности, включающая технико-внедренческие особые экономические зоны, наукограды, бизнес-инкубаторы, технопарки, центры трансфера технологий и федеральные центры коллективного пользования научным оборудованием.

На конкурсной основе осуществляется поддержка создания и развития инновационных кластеров.

Ведется работа по созданию технологических платформ, объединяющих образование, науку, бизнес, в результате чего значительно сокращен путь от научных разработок до их практического внедрения.

Институты развития, являющиеся одним из важнейших инструментов государственной политики, стимулирующих инновационные процессы и развитие инфраструктуры с использованием механизмов государственно-частного партнерства, вносят весомый вклад в становление в Российской Федерации современной инновационной экономики.

Ведущие институты развития, ответственные за развитие инноваций в Российской Федерации: Внешэкономбанк, ОАО «Роснано», ОАО «Российская венчурная

компания», фонд Сколково, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере и др. оказывают поддержку проектам через финансирование бизнес-проектов, оказание инфраструктурной поддержки, а также софинансирование НИОКР.

Для поддержки крупных программ как иностранного, так и отечественного бизнеса создан Российский фонд прямых инвестиций.

Принципиально новым форматом прямого диалога общества и государства стало создание Агентства стратегических инициатив по продвижению новых проектов.

Создано Российское агентство по страхованию экспортных кредитов для предоставления поддержки малому и среднему бизнесу, который выходит на мировой рынок с высокотехнологичной продукцией. К 2020 году планируется увеличение высокотехнологичного экспорта не менее чем в 2 раза, а доли высокотехнологичных и интеллектуальных отраслей в ВВП – в 1,5 раза. Планируется, что в 2012–2014 годах будет застраховано экспортных кредитов на общую сумму более 14 миллиардов долларов. По данным Минэкономразвития России на сегодня это от общего объема экспорта примерно только 17,6 %, а к 2015 году такая поддержка уже будет обеспечена примерно на 30 % от общего экспорта страны.

Минэкономразвития России совместно с Агентством стратегических инициатив, «Деловой Россией» разработан Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе с целью распространения лучших региональных практик по улучшению инвестиционного климата. С 2013 года Стандарт станет руководством к действию для всех субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 19.07.2007 года №139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий», в целях реализации государственной политики в сфере нанотехнологий и развития инновационной инфраструктуры было принято решение о создании государственной корпорации «Российская корпорация нанотехнологий» (ГК «Роснанотех»). ГК «Роснанотех» была зарегистрирована как автономная некоммерческая организация 19 сентября 2007 года.

В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 года № 211-ФЗ «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий» и соответствующим распоряжением Правительства Российской Федерации 17.12.2010 года № 2287-р, 11.03.2011 ГК «Роснанотех» была реорганизована в ОАО «РОСНАНО». 100 % акций ОАО «РОСНАНО» закреплено в государственной собственности. Также в результате реорганизации был создан некоммерческий Фонд инфраструктурных и образовательных программ.

Основной целью ОАО «РОСНАНО» является коммерциализация нанотехнологических разработок, создание на их основе реально работающего бизнеса. Компания выступает финансовым соинвестором в проектах, обладающих значительным экономическим потенциалом. Миссия РОСНАНО – построение в России конкурентоспособной нанотехнологической индустрии, основанной как на идеях отечественных ученых, так и на трансфере в Россию передовых зарубежных технологий.

Имущественный взнос из государственного бюджета Российской Федерации в уставный капитал ОАО «РОСНАНО» составил 112 миллиардов рублей. В рамках государственной поддержки проектов в области nanoиндустрии ОАО «РОСНАНО» дополнительно предоставлены гарантии по займам в размере 182 миллиардов рублей в 2010–2015 годы, из которых оформлены гарантии на сумму 120 миллиардов рублей.

По состоянию на 01.04.2013 со стороны ОАО «РОСНАНО» профинансировано 93 производственных проекта и 7 инвестиционных фондов. В данные проекты РОСНАНО уже инвестировало 133 миллиарда рублей. Всего инвестиционные проекты с участием РОСНАНО реализуются в 36 регионах России.

По данным ОАО «РОСНАНО» из общего количества реализуемых проектов значимая часть доведена до этапа создания нового производства в различных ре-

гионах России. Так, за период с начала 2010 года по март 2013 года в рамках 38 инвестиционных проектов запущено производство на 44 площадках – от Санкт-Петербурга до Сибири.

По итогам 2012 года выручка от реализации нанопродукции проектными компаниями ОАО «РОСНАНО», рассчитанная по методике Росстата, составила около 23,4 миллиарда рублей (в 2011 году – 11,3 миллиарда рублей; в 2010 году – 1 миллиард рублей).

Исходя из стадии развития инвестиционных проектов, некоторые проекты уже не требуют сохранения прямого участия в них ОАО «РОСНАНО» – с рядом партнеров достигнуты договоренности о выходе РОСНАНО из данных проектов. В этой связи в минувшем году Совет директоров ОАО «РОСНАНО» одобрил первые 3 выхода из инвестиционных проектов. Вложив в эти проекты 1,42 миллиарда рублей, ОАО «РОСНАНО» в 2012 году получило от продажи своих долей 2 миллиарда рублей. Доходность данных инвестиций (IRR) компании составила от 27 % до 30 %. Тем самым на средства, выделенные изначально для реализации инвестиционных проектов, были созданы новые нанотехнологические производства в России. Кроме того, указанные инвестиции были возвращены РОСНАНО с положительной доходностью, и далее они будут выступать источником для вложения средств в следующие перспективные инвестиционные проекты.

Основной целью Фонда инфраструктурных и образовательных программ (ФИОП) является развитие инновационной инфраструктуры в сфере нанотехнологий, включая реализацию уже начатых в свое время ГК «Роснанотех» образовательных и инфраструктурных проектов.

Для развития инновационной инфраструктуры Фонд реализует несколько типов проектов – в частности, создает нанотехнологические центры и технологические инжиниринговые компании. Общий бюджет одобренных к финансированию инфраструктурных проектов за счет средств сторонних инвесторов и Фонда составляет 31,8 миллиарда рублей (в том числе инвестиции со стороны ФИОП – 15,9 миллиардов рублей).

В 2012 году сформированы региональные и отраслевые рынки инновационной продукции и услуг общим объемом более 57 миллиардов рублей. ФИОП работает с крупнейшими потенциальными потребителями инновационной продукции. В их числе – 10 российских регионов, а также ведущие отраслевые игроки – РЖД, Газпром, Транснефть, РосАвтодор, Олимпстрой и тому подобные.

Развитию инновационных проектов в России способствуют также региональные меры поддержки для инновационных компаний.

Для анализа системы региональных льгот и преференций, предоставляемых инновационным компаниям, ОАО «РОСНАНО» был сформирован перечень 45 субъектов Российской Федерации, представляющих наибольший интерес для деятельности ОАО «РОСНАНО». Анализ правоприменительной практики позволил выделить следующие меры поддержки, в той или иной степени предусмотренные в различных регионах Российской Федерации:

- налоговые льготы (по налогам на прибыль организаций; на имущество организаций; по транспортному налогу);
- финансовая поддержка (субсидии из регионального бюджета, гранты, государственные гарантии);
- имущественная поддержка (предоставление в аренду государственного имущества на льготных условиях);
- организационная поддержка (сопровождение инвестиционных проектов, услуги по коммерциализации научно-технических разработок, услуги по исследованию конъюнктуры рынка);
- создание и обеспечение инновационной инфраструктуры (ОЭЗ, центры трансфера технологий, бизнес-инкубаторы, технопарки и так далее);
- создание и обеспечение деятельности институтов развития.

Дополнительный анализ региональных льгот и преференций применительно к проектным компаниям «РОСНАНО» выявил низкую эффективность их использования, которая во многом обусловлена неадекватностью предоставляемых льгот специфике бизнеса в инновационной сфере, избыточными требованиями и низкой экономической эффективностью от получаемых льгот. Поэтому, на региональном уровне меры поддержки инновационных компаний должны совершенствоваться.

Основной критерий деятельности РОСНАНО, заложенный еще в Стратегии ГК «РоснаноТех», остается неизменным: в 2015 году объем производства проектных компаний с участием «РОСНАНО» должен составить не менее 300 миллиардов рублей в год, а суммарный объем производства всей российской наноиндустрии – 900 миллиардов рублей в год.

Первым шагом на пути к привлечению новых инвесторов призвано стать частное размещение 10 % акций ОАО «РОСНАНО», предусмотренное распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.06.2012 года № 1035-р.

Вместе с тем становится очевидным: для решения этой задачи в масштабе страны недостаточно одних лишь бюджетных средств. С учетом нарастающей нагрузки на расходную часть федерального бюджета для инновационных отраслей все более актуальной становится задача постепенного замещения бюджетного финансирования средствами частных инвесторов.

Новые возможности в сфере привлечения инвестиций в инновационный сектор экономики открывает Федеральный закон от 28.11.2011 года № 335-ФЗ «Об инвестиционном товариществе» (вступил в силу с 1 января 1.01.2012 года). Данная организационно-правовая форма является прямым аналогом формы, соответствующей современным мировым стандартам и широко используемой за рубежом для осуществления прямых и венчурных инвестиций в перспективные проекты – GeneralPartnership/LimitedPartnership (GP/LP). Она позволяет объединить финансовые и организационные усилия нескольких участников для коллективных инвестиций в рискованные проекты и/или проекты, требующие существенных капиталовложений.

Не менее важным сигналом для инвесторов стал Федеральный закон от 03.12.2011 года № 380-ФЗ «О хозяйственных партнерствах». Форма хозяйственных партнерств является наиболее удобной для реализации венчурных бизнес-проектов, включающих в себя процессы коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности, поскольку предусматривает поэтапное финансирование, гибкое регулирование прав участвующих партнеров на различных стадиях развития бизнеса, четкое лимитирование ответственности всех участников по сделкам, а также обеспечивает надлежащую защиту интеллектуальной собственности.

В настоящее время практика применения указанных Федеральных законов не активна, поэтому ОАО «РОСНАНО» участвует в обсуждении предложений по их совершенствованию, а также взаимодействует с органами исполнительной власти с целью доработки проектов подзаконных нормативно-правовых актов.

Еще одним важным стимулом развития инновационного бизнеса призван стать Федеральный закон от 28.12.2010 №395-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данным законом были приняты поправки, вводящие нулевую ставку налога на прирост капитальной стоимости (capitalgain) акций и долей в части НДФЛ и налога на прибыль организаций.

В то же время, на практике эффект от применения новых положений Налогового кодекса Российской Федерации пока незначителен. Главная причина в том, что нулевая ставка налога на прирост капитала распространяется лишь на такие акции (доли участия), которые принадлежат налогоплательщику не менее 5 лет. Кроме того, у налогоплательщика возникает риск прерывания действия данной льготы – например, в случае проведения IPO на акции компании. Наконец, в нынешнем перечне активов, в отношении которых применяется льгота по capitalgain, отсутству-

ют пай закрытых паевых инвестиционных фондов (ЗПИФов), которые также являются значимыми участниками инновационной деятельности. Все это не позволяет участникам рынка полноценно использовать данную форму управления активами.

Участники «круглого стола» позитивно оценивают состояние правового обеспечения деятельности институтов развития, позволившее им активно участвовать в реализации государственной политики по инновационным преобразованиям и модернизации российской экономики, и **рекомендуют:**

Федеральному Собранию Российской Федерации:

1.1 Ускорить принятие проекта федерального закона № 225123-6 «О внесении изменения в статью 4 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (в части снятия ограничений на участие иностранных граждан и институтов развития в уставном капитале малых и средних предприятий), а также расширить условия отнесения стартапов Наносцентров к малым и средним инновационным предприятиям.

1.2 Продолжить работу над законопроектами:

№ 238827-6 «Об основах государственно- частного партнерства»;

№ 230553-6 «О внесении изменений в федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части распространения режима стимулирования практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности на хозяйственные общества и хозяйственные партнерства, создаваемые бюджетными и автономными образовательными и научными учреждениями»;

№ 249580-6 «О внесении изменения в статью 4 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»;

№ 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации»;

№ 249192-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и некоторые законодательные акты Российской Федерации»;

1.3 Ускорить принятие проекта федерального закона № 301311-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения технологического единства научной и (или) научно-технической деятельности»;

1.4 Совместно с Правительством Российской Федерации продолжить работу по совершенствованию законодательства в сфере налогового и таможенного регулирования и администрирования инновационного бизнеса;

1.5 Подготовить предложения и внести изменения в федеральные законы «Об инвестиционном товариществе» и «О хозяйственном партнерстве»;

1.6 С учетом принятия Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» осуществлять мониторинг его применения с использованием механизмов парламентского контроля и при необходимости подготовить предложения по совершенствованию нормативных документов в области государственных закупок;

1.7 В целях придания дополнительных стимулов процессам коммерциализации инновационных решений, развития малых инновационных компаний подготовить поправки в налоговое законодательство, предусматривающие, в частности, разработку совместно с профессиональным сообществом и налоговыми органами процедур квалификации (аккредитации) как лиц, признаваемых для целей применения налоговой льготы, бизнес-ангелов и осуществляемых ими инвестиций для целей распространения на них налоговых льгот. Рекомендуется также ввести предельно простой режим предоставления налогового вычета на суммы квалифицированных инвестиций в высокотехнологичные компании ранней стадии;

1.8. Рассмотреть возможность создания Рабочей группы «Инновационные технологии на транспорте» с участием представителей ОАО РОСНАНО, Минрегионразвития России, Минтранса России, Минэкономразвития России, Минпромторг России, ФАУ «Главгосэкспертиза России» по подготовке изменений законодательных и нормативных правовых актов с целью создания условий для широкомасштабного применения инноваций и внедрения перспективных технологических решений в транспортной отрасли.

Правительству Российской Федерации:

В соответствии с Планом законопроектной деятельности на 2013 год, утвержденный распоряжением Председателя Правительства Д. А. Медведевым от 14.12.2012 № 2369-р внести в Государственную Думу законопроекты, направленные на формирование благоприятной среды для предпринимательской деятельности, обеспечение устойчивости бюджетной системы и банковской деятельности;

Разработать нормативно-правовые акты, необходимые для реализации положений проекта федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации»;

Продолжить работу по разработке механизмов стимулирования спроса со стороны государства и бизнеса на отечественные инновации, повышению их конкурентоспособности в масштабах страны и на мировом рынке;

Продолжить работу:

по совершенствованию механизмов стимулирования исследовательской деятельности и инновационного развития в высшем образовании;

по разработке мер эффективного стимулирования для притока наиболее квалифицированных специалистов в сектора экономики, определяющие ее инновационное развитие;

2.5 В целях снятия необоснованных нормативно-правовых барьеров при выпуске и обращении на рынке инновационных продуктов и технологий нанотехнологий, в целях обеспечения выхода отечественной инновационной продукции и технологий на глобальные рынки предусмотреть опережающее создание и внедрение нормативно-технических инструментов в инновационной сфере, ориентированных на новый конкурентоспособный рыночный продукт высокого качества и гарантированной безопасности;

2.6 Подготовить предложения и внести в Налоговый кодекс Российской Федерации изменения, расширяющие практику применения нулевой ставки налога на прирост капитала (capitalgain), а именно:

сокращение срока владения акциями и долями с 5 до 1 года,

включение паев ЗПИФов в перечень активов, в отношении которых применяется льгота capitalgain, уточнение норм статьи 284.2 Налогового кодекса Российской Федерации в целях исключения риска невозможности применения налогоплательщиками льготы capitalgain (прерывания срока владения, установленного Налоговым Кодексом Российской Федерации);

2.7 Подготовить предложения и внести изменения в федеральные законы «Об инвестиционном товариществе» и «О хозяйственном партнерстве»;

Обеспечить принятие подзаконных актов в целях, обеспечивающих практическую реализацию федеральных законов «Об инвестиционном товариществе» и «О хозяйственном партнерстве»;

Подготовить подзаконные акты, позволяющие применять на практике законодательные позиции в области государственных закупок, связанные с применением и порядка расчета критерия «стоимости жизненного цикла», а также заключение «контракта жизненного цикла»;

В целях законодательного разграничения понятий «медицинская техника» и «изделия медицинского назначения» внести дополнения в федеральный закон №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Подготовить предложения о внесении изменений в федеральное законодательство об экспортном контроле, предусматривающие возможность выдачи лицензии для компаний на проведение внешнеэкономических сделок с конкретной продукцией на определенный срок вместо получения заключений системы «ЭКСКОНТ» на каждую партию продукции.

Обеспечить принятие подзаконных актов, обеспечивающих реализацию законодательства в области интеллектуальной собственности, в том числе нормативно-правовых актов, расширяющих практику грантового финансирования. Стимулировать процессы создания интеллектуальной собственности, закрепление ее за активными хозяйствующими субъектами – исполнителями соответствующих работ, последующую коммерциализацию в целях скорейшего вовлечения в оборот в интересах экономики Российской Федерации.

Обеспечить принятие подзаконных актов, обеспечивающих применение налоговых льгот в рамках деятельности бизнес-ангелов и инновационных компаний ранней стадии.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

1.1 Активизировать работу по созданию условий для привлечения инвестиций в региональную экономику, внедрению разработанного стандарта деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе;

1.2 Обеспечить нормативно-правовую, организационную и финансовую поддержку организациям, осуществляющим деятельность в сфере инновационного развития, в том числе нанотехнологий;

1.3 На основе мониторинга эффективности принятых законодательных, нормативных правовых актов по вопросам инновационного развития внести предложения по дальнейшему совершенствованию законодательства об инновационной деятельности, предусматривающих:

защиту прав инвесторов, включая механизмы поддержки инвестиционной деятельности;

регламентацию процедуры оценки регулирующего воздействия принятых и принимаемых нормативных правовых актов, затрагивающих предпринимательскую деятельность;

упрощение порядка получения льгот и преференций инновационными компаниями, в т.ч. через введение режима «одного окна» и получения нескольких льгот по одному заявлению;

1.4 При выведении на рынок новой продукции использовать преимущества разработки и применения предварительных стандартов, адаптируемых форм оценки и подтверждения соответствия, оптимизации схем прохождения разрешительной системы, добровольных инициатив саморегулирования, маркировки впервые выпускаемой в обращение продукции, нормативной базы «зеленых» технологий;

1.5 Разработать с участием предпринимательского сообщества и принять инновационную стратегию субъекта Российской Федерации, включающую меры государственной поддержки инновационному бизнесу, созданию инновационной инфраструктуры, коммерциализации перспективных научных разработок, продвижению инновационной, в том числе нанотехнологической продукции;

1.6 Обеспечить профессиональную подготовку и переподготовку кадров по специальностям, соответствующим потребностям инновационных компаний, а также подготовку специалистов по работе с инновационными компаниями для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

1.7 Разработать и регулярно актуализировать специальные базы данных региональных льгот и преференций, содержащие перечень действующих в регионе льгот и преференций, доступных для инновационных компаний.

Институтам развития:

Продолжить работу по подготовке предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства по созданию инновационной экономики, улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации.

Председатель Комитета
Государственной Думы по науке и
наукоемким технологиям
В. А. ЧЕРЕШНЕВ

СОДЕРЖАНИЕ

Часть первая

Правовое обеспечение научно-технического и инновационного развития в Российской Федерации

<i>В. А. Черешнев, Л. Э. Миндели, В. П. Фетисов.</i> Нормативно-правовые акты, определяющие основные направления развития фундаментальных научных исследований в Российской Федерации	3
<i>А. В. Тодосийчук, В. И. Панов.</i> О совершенствовании системы организации, планирования и прогнозирования научных исследований и разработок.....	55

Часть вторая

Материалы «круглого стола» на тему «Правовые аспекты научной и научно-технической экспертизы в Российской Федерации»

<i>Л. М. Огородова.</i> Правовые аспекты научной и научно-технической экспертизы в Российской Федерации.	61
Выступление генерального директора ФГБНУ «Дирекция научно-технических программ» Министерства образования и науки <i>А. Н. Петрова</i>	67
Выступление генерального директора ФГБНУ НИИ Республиканский исследовательский научно-консультационный центр (РИНКЦЭ) <i>Г. И. Бахтурина</i>	70
Выступление директора Российского фонда технологического развития <i>М. Б. Рогачева</i>	72
Выступление директора департамента научно-технической экспертизы ОАО «РОСНАНО» <i>С. В. Калужного</i>	76
<i>В. А. Черешнев, А. В. Тодосийчук.</i> О законодательном обеспечении деятельности фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности	77
Рекомендации «круглого стола» в Государственной Думе на тему «Правовые аспекты научной и научно-технической экспертизы в Российской Федерации».....	82

Часть третья

Совершенствование законодательного обеспечения интеграции науки и образования

<i>А. Н. Дегтярёв, Л. Р. Дегтярёва.</i> Законодательная деятельность Государственной Думы России в начале XX века в области просвещения	86
<i>А. В. Тодосийчук.</i> Государственное регулирование подготовки научных и научно-педагогических кадров	94
<i>А. Н. Дегтярёв.</i> Законопроектная деятельность Государственной Думы и внедрение инновационной модели образования	103

Часть четвертая

Материалы «круглого стола» на тему

«Законодательное обеспечение функционирования институтов развития Российской Федерации. Роснано: итоги первой пятилетки»

Рекомендации круглого стола в Государственной Думе на тему «Законодательное обеспечение функционирования институтов развития Российской Федерации. РОСНАНО: итоги первой пятилетки»	118
---	-----

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ
И ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*По материалам «круглых столов»
Комитета Государственной Думы по науке
и наукоёмким технологиям*

Электронное издание

Издательство ЗАО «Гриф и К»
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а.

Подписано к выпуску 20.12.2013 г.
Формат А5